

DOCTRINA

A REALIDADE MULTINACIONAL E AS IMPLICAÇÕES DA NACIONALIDADE NO DIREITO INTERNACIONAL PRIVADO

EDUARDO DE OLIVEIRA LEITE

Prof. de Direito Civil da Universidade Estadual de Maringá.
Doutor em Direito Internacional Privado.

RESUMO

O direito internacional privado brasileiro admite a noção de nacionalidade mas ao incluir na legislação nacional uma disposição de caráter eclético (incorporação e sede social) frustrou toda a possibilidade de regularização do problema da atividade das sociedades estrangeiras em solo nacional.

A análise evolutiva do direito positivo brasileiro revela-nos uma gradativa tendência ao liberalismo em todos os setores econômicos destruindo os obstáculos legislativos existentes desde inícios do século XX. A ausência total de controle em setores vitais da economia brasileira (relativos à soberania) revela não só a negligência do legislador pátrio mas, poderosos e determinantes interesses econômico-políticos em toda a estrutura pública nacional.

A realidade multinacional demonstra ser o Brasil um país altamente vantajoso às transações desta natureza. Se no plano nacional, os critérios adotados se revelam insuficientes, no plano multinacional inexistem completamente.

A esta nova realidade nenhum critério adotado é suficiente e somente a criação de um novo método de controle (centro de decisões) controlaria as atividades das sociedades multinacionais.

ABSTRACT

The Brazilian Private International Law accepts the notion of nationality but because it includes in the national legislation an eclectic arrangement, (incorporation and head-office) it has prevented all possibility on the regularization of the problem of the activities of foreign societies in national territory.

The evolutionary analysis of the Brazilian positive law reveals to us a gradual tendency to liberalism in all economic sectors, destroying the legislative obstacles which have existed since the beginning of the XX century. The total absence of control in areas (related to sovereignty) vital to Brazilian economy, reveals to us not only the negligence of the national legislator but also powerful and determinative political-economic interests in the whole national public structure.

Brazil's multinational identity demonstrates that it is a country highly qualified in transactions of this nature. If from the national point of view they are completely nonexistent.

In view of this, no one adopted idea is sufficient and only the creation of a new method of control (center of decisions) would control the activities of the multinational societies.

INTRODUÇÃO

"De repente tem-se a impressão que os Estados soberanos se sentem sem defesa. Conceitos tais como os de soberania nacional e poder econômico parecem estranhamente esvaziados de sua significação". (1) Nestes termos proféticos o Prof. Raymond Vernon introduz seu estudo sobre as multinacionais. A expressão usada pode parecer excessiva, mas a importância de um fenômeno crescente que preocupa cada vez mais juristas e economistas do mundo inteiro.

A quantidade de obras e de artigos consagrados a estas sociedades "transnacionais", "internacionais" ou "multinacionais" conforme as preferências semânticas dos autores, aumenta cada dia.

Discute-se sobre as origens das multinacionais como fenômeno resultante de fatores de ordem econômica e a partir desta

questão preliminar, as opiniões e conclusões divergem. É nosso ponto de vista, porém, que o desenvolvimento contemporâneo das multinacionais rompe perfeitamente com o passado.

O século XX com as duas guerras mundiais modificou completamente os dados de todos os problemas e das relações internacionais. Foi sobretudo após o fim da segunda guerra mundial que numerosas empresas desenvolveram suas operações no estrangeiro. A instalação de filiais produzindo sobre o solo estrangeiro apresentou, desde logo, uma dupla vantagem: limitação das saídas de divisas e aumento do potencial industrial. Outros elementos, expansão econômica mundial particularmente favorável ao desenvolvimento dos investimentos, desenvolvimento dos meios de comunicação, os tratados e convenções de estabelecimento, criação de um sistema monetário internacional, levaram as empresas de países com excedente de capital a investir no estrangeiro se constituindo em empresas multinacionais.

Para fazer face a nova situação estas empresas adotaram as mais diversas técnicas que no conjunto se revelaram, desde o início, fortes e plenas de flexibilidade. Estas características estão em estreita relação com o fato que as empresas multinacionais comportam, em geral, várias sociedades de nacionalidades diferentes. Esta submissão à jurisdições diferentes favorece enormemente o desenvolvimento das multinacionais pois ela escapa a um princípio humano de identidade única, clara e sem ambiguidade. Esta sociedade poderá criar filiais à vontade e mesmo desaparecer para logo ressuscitar.

Assim, as técnicas jurídicas tendentes a constituir os grupos de sociedades foram favorecidas pela prática que permitia a um só tempo manter a autonomia jurídica das sociedades e perseguir os objetivos unitários que caracterizam fundamentalmente um grupo multinacional.

Se a duração de vida ilimitada destas sociedades e suas múltiplas identidades são revolucionárias, a possibilidade que elas possuem de criar filiais de nacionalidades diversas ultrapassa facilmente os limites de nossa imaginação.

Certos grupos se constituíram através de instrumentos contratuais por uma dependência em cadeia; outros se constituíram pela tomada de participação financeira no capital de outras sociedades.

Esta técnica de concentração, muito empregada pelas multinacionais, é cada vez mais freqüente e deu origem as sociedades holding.

O aperfeiçoamento destas novas técnicas e as reestrutura-

ções que daí decorrem, precisam e colocam em valor um ponto fundamental do problema, qual seja, o da determinação da nacionalidade das sociedades e conseqüente controle desta atividade: o fato que a sede social das sociedades submetidas a um grupo multinacional não traduz mais a realidade de um verdadeiro elo de ligação de uma sociedade ao país no qual tem sua sede social.

A realidade, no plano das empresas multinacionais, ultrapassa largamente o campo puramente jurídico e os dados econômicos se impõem gradativamente à medida que nos esforçamos a esclarecer os meandros complicados da gestão multinacional.

A diferença entre o lugar onde uma decisão é suposta ser tomada e aquele onde ela é efetivamente tomada, que já constitui um problema nas sociedades nacionais, constitui uma dificuldade maior nos grupos multinacionais. O lugar da tomada de decisão pode variar de uma filial a outra e no interior da mesma empresa. Além do mais, o fato de que um maior número de escalões implica numa maior centralização a cada nível da organização, aumenta a complexidade do problema.

Estas sociedades possuindo geralmente órgãos de direção, de administração e de gestão sobre o território do Estado onde elas foram constituídas, se inscrevem na política geral do grupo ao qual elas pertencem? Ou, ao contrário, respondem aos interesses de uma política econômica própria, confundindo-se com o mercado onde elas têm a base de sua exploração? A sede social corresponde a uma verdadeira autonomia de decisão ou está diretamente subordinada às decisões da matriz?

São questões desta natureza que nos levam a questionar se a noção de sede social pode representar na esfera internacional o mesmo papel que lhe é reservado no plano interno (nacional).

Examinaremos inicialmente a estrutura e organização das empresas multinacionais para conhecer as relações que se estabelecem entre matriz e filiais e, a partir desta constatação, tentaremos encontrar um critério suficientemente malheável, mas decisivo, para determinar a nacionalidade desta nova realidade que são as empresas multinacionais.

1 — A ESTRUTURA E ORGANIZAÇÃO DAS EMPRESAS MULTINACIONAIS

1.1 — Tentativa de definição

Desde o início a questão das multinacionais coloca um problema, o do conteúdo de uma multinacional; mais precisamente, quais são os elementos que constituem uma entidade

multinacional? Parece-nos que a incerteza da terminologia muito contribui a tornar a questão mais complexa. Existem características próprias que tocam todas as manifestações desta nova forma de atividade internacional.

“Trans”, “supra”, “inter”, “pluri”, ou “multi” são prefixos que se costuma unir à palavra “nacional” para designar um certo número de empresas que agem fora de seu território de origem. Estas diferentes tentativas para definir uma realidade são válidas? Esta diversidade de terminologia não nos parece se impor, pois ela não atinge finalmente nada de positivo.

Há um fenômeno real “o desenvolvimento maciço dos investimentos internacionais em empresas privadas. É este fenômeno que se tenta apreender através de palavras”. (2)

A característica fundamental destas empresas é que elas asseguram suas atividades em mais de um país. Esta noção está na base da definição de Dunning “toda a empresa que possui ou controla os meios de produção em mais de um país” (3), e também na definição de Brooke e Remmers — “toda empresa que efetua suas principais operações de fabricação ou de fornecimento de serviços, em dois países ou mais”. (4)

Para o exame da questão empregar-se-á a expressão — empresa multinacional — que não é talvez a melhor, mas que é a expressão mais empregada, aquela que entrou na linguagem corrente que se adapta bem a todas as línguas e, ponto fundamental, aquela que retoma a idéia chave de uma atividade estendida a numerosos países.

De qualquer maneira a terminologia considerada em si mesma não é um ponto central, sendo o que nos interessa o conteúdo do fenômeno multinacional. A empresa multinacional poderia ser definida como “a empresa cujas atividades se estendendo a numerosos países são concebidas, organizadas e conduzidas à escala mundial”. (5)

Os critérios essenciais desta definição são de três ordens:

- extensão do conjunto das operações a numerosos outros países que não se confundem com o país de origem;
- organização de uma política global da empresa à escala mundial (fora das considerações concernentes a um só país);
- estabelecimento de uma igualdade de poder entre a sociedade e os Estados nacionais;

Este ponto de partida permite delimitar a noção de empresa multinacional ao mesmo tempo que afasta as definições demais

rigorosas ou demais largas — e por isso mesmo falsas — que porventura possam ser atribuídas a essa realidade.

Nesta perspectiva poder-se-ia chamar empresa multinacional a empresa que atinge um certo nível no exercício das atividades internacionais? A concepção que repousa sobre a noção jurídica de repartição internacional do capital ou da presença dos membros de nacionalidades diferentes na chefia dos órgãos diretores (conselho de administração ou de direção) responderia a um maior cuidado de precisão?

Estes critérios empregados isoladamente não parecem decisivos, entretanto seria incidir em erro não considerar como multinacionais certas empresas que, satisfazendo alhures a todos os critérios, tivessem uma direção multinacional, pois isso corresponderia a eliminar a grande maioria das empresas americanas e europeias.

Com efeito, como salienta Y. Aharoni, "... é vão procurar uma definição única e demais precisa da empresa multinacional já que as empresas referidas não são sempre as mesmas conforme o problema estudado". (6) Isto é tão verdade que os serviços oficiais encontram grande dificuldade no estabelecimento de listas das empresas multinacionais, dificuldades acrescidas pela diversidade destas empresas. (7)

1.2 — A estrutura da empresa multinacional

Uma análise detalhada do fenômeno da empresa multinacional exigiria, no mínimo, que se abordassem três setores distintos: seu poder, sua estrutura e o papel que ela representa nas nações onde age. Não se poderia negligenciar a parte considerável da criatividade na construção e o financiamento das organizações respondendo às ofertas numerosas que lhe são feitas, dever-se-ia julgar as organizações em si mesmas e seu papel na sociedade em termos de critérios sociais e políticos bastante amplos para melhor compreender sua complexibilidade e flexibilidade.

Entretanto nosso estudo se restringe a uma rápida análise da estrutura multinacional, não que as outras considerações sejam fora de propósito, mas a natureza do trabalho e o fim visado conduzem-nos a limitar o assunto de tal modo que as características apreciadas se situem ao campo jurídico. Todas as outras considerações, sobretudo as de ordem econômica, serão afastadas, em favor do aspecto jurídico da questão.

O estudo da estrutura da organização atinge os fundamentos da empresa, sua gestão, as decisões, as relações existentes entre a matriz (8) e as filiais estrangeiras.

Quando falamos de empresa multinacional, a primeira idéia que surge é a da divisão racional das atividades. "O poder das empresas multinacionais repousa sobre uma divisão internacional do trabalho sem precedentes."⁽⁹⁾ Assim, as funções de produção de comércio principalmente, de pesquisa, etc... se encontram dispersas entre diversas nações.

Os fatores que criam esta divisão internacional são de diversas ordens; assim, certos produtores americanos se aperceberam que as marcas que conseguiram impor sobre seus mercados de exportação seriam defendidas mais eficazmente se a produção e a distribuição se fizessem localmente, outros ainda compreenderam que as marcas locais concorrentes arriscavam ameaçar sua posição a longo prazo. A ameaça dos mercados estrangeiros é uma das razões que levaram os inovadores americanos a reforçar suas posições e instalar sobre estes mercados, por exemplo, usinas de fabricação. Na medida que novas ameaças surgiram no comércio internacional, novas técnicas foram sendo aperfeiçoadas e testadas com vistas a contornar os problemas que nasciam. É sem dúvida improvável se esperar uma solução total dos problemas à medida que surgem; os problemas foram tratados na medida de seu surgimento parcial mas poderoso foi o desenvolvimento de estruturas cada vez mais complexas.

Atualmente assiste-se a integração gradativa de várias filiais num mesmo processo de produção. Eis aí um traço dominante das sociedades multinacionais. Os bens produzidos são verdadeiramente bens internacionais.

A escala da repartição configura, sob este prisma, uma verdadeira revolução em relação às empresas tradicionais.

Os computadores da I.B.M. ou da Honeywell Bull, os rolamentos da S.K.F. os automóveis produzidos pela General Motors ou pela Ford, etc... não podem ser filiados a nenhum país particular. Eles não são fabricados num local preciso, nem enviados a outros países. Eles são o resultado de uma produção simultânea em diversos países e são difundidos por redes comerciais integradas que ultrapassam as fronteiras nacionais.

Neste sentido, como precisou Tugendhat, as firmas multinacionais são um dos exemplos "o mais complexo e o mais bem sucedido de cooperação internacional que apresenta a história".⁽¹⁰⁾

Na maioria das vezes a escolha de uma implantação obedece à lei das vantagens comparadas.⁽¹¹⁾ A repartição das filiais se justificará pela intenção de aproveitar as condições mais interessantes oferecidas por cada nação em matéria de capitais, de mão-de-obra e de fiscalização. A estas garantias de seguranças e de esta-

bilidade se juntam as vantagens inerentes às diferenças de legislação social, fiscal, alfandegária, etc...

Surge, porém, a questão de como a repartição das filiais sobre o conjunto de um mundo em constante evolução pode se adaptar às modificações e aos acontecimentos do cenário internacional. Os dirigentes das empresas multinacionais e de suas filiais pregam constantemente uma grande flexibilidade e um esforço dirigido (seguidamente fictício) no sentido de uma maior adaptação, a fim de que a filial se integre no tecido econômico do país onde ela está implantada.

“Não se fazer notar, adotar os costumes locais, agir como bom cidadão, são princípios filosóficos que não escapam a nenhuma verdadeira empresa multinacional”. (12)

Isto é tão verdadeiro que a reação suscitada por certos erros de comportamento dos dirigentes estrangeiros, conduziu os estados-maiores das empresas multinacionais a mostrar maior compreensão em relação às tradições e costumes do país onde atuam.

Isto explica, de certa forma, a inexistência, atualmente, de diretores americanos, na Europa; as multinacionais preferem se apoiar sobre pessoal que tem a nacionalidade do país de implantação.

Estas considerações sobre os métodos de gestão da empresa multinacional podem parecer desprovidas de maior interesse jurídico, mas elas revelam, embora num primeiro estágio, a que ponto pode atingir a gestão sofisticada de uma multinacional.

Ainda se poderia colocar duas questões que se revelam importantes para esclarecer a estrutura multinacional.

Em primeiro lugar, uma questão que diz respeito à repartição das funções: como se realiza esta divisão das funções (de produção, de exportação e de pesquisa em particular) entre as diversas zonas geográficas?

A divisão das funções entre as filiais dependerá sobretudo da política geral seguida pela empresa, se bem que as empresas americanas têm tendência a impor restrições às suas filiais, limitando suas atividades às zonas geográficas bem determinadas. É necessário, porém, acrescentar que tendo a matriz intenção de exercer sobre a filial um controle efetivo, estas restrições teóricas se revelam supérfluas. Como se verá mais adiante, estas restrições, em última análise são destinadas a estabelecer um controle absoluto da matriz sobre a filial.

No início do fenômeno multinacional, as atividades estrangeiras foram tratadas, geralmente, com uma série de medidas fragmentárias que consistiam, freqüentemente, numa delegação de po-

der às filiais estrangeiras. Desse modo, as filiais tinham uma certa liberdade de ação (método a empregar para levantar os capitais a curto prazo, meios de proteção contra os riscos de câmbio, etc.). Entretanto, esta forma de organização descentralizada, adotada no início, desapareceu quase totalmente em proveito de um controle estrito e rigoroso da direção geral.

A segunda questão que surge é a de saber como a empresa multinacional reparte seus lucros entre as filiais, sobretudo os lucros submetidos ao imposto.

As multinacionais acabaram, graças a sua longa experiência por ocupar uma posição privilegiada após enfrentar uma longa e perseverante luta contra as freqüentes tentativas das legislações visando reduzir sua liberdade absoluta no terreno dos lucros.

É inegável que a maioria dos Estados, ao menos aqueles considerados desenvolvidos, se esforça em impedir a fuga de capitais e, evitando a transferência de lucros, obriga as empresas estrangeiras a reinvestir no local, os lucros obtidos em seu país de implantação.

Os inconvenientes desta medida são certamente consideráveis para a empresa multinacional, pois a medida impede a saída dos lucros oriundos de suas atividades. Mas, mesmo diante deste controle, a empresa multinacional demonstrou uma grande faculdade de adaptações pois constatou-se que os lucros de transferência são manipulados de tal maneira que os dividendos vertidos pelas filiais possam ser remetidos à matriz. Basta para tanto que a filial compre fornecimentos da matriz: remuneraram-se os serviços que esta prestou por um preço superior ao custo real destes fornecimentos a serviços.

Esta política, freqüentemente aplicada pelas empresas multinacionais, é ainda hoje empregada nos países subdesenvolvidos, em razão dos bloqueios periódicos que os governos destes países opõem à remessa de lucros. ⁽¹³⁾

Com efeito, "as empresas multinacionais realizam transferência de bens e serviços entre suas filiais a preços que se afastam nitidamente daqueles que resultariam de negociações entre compradores e vendedores independentes... os governos que tentam limitar o nível da empresa multinacional só conseguem modificar, realmente, a sua forma de atuação, e não a importância". ⁽¹⁴⁾

1.3 — A centralização das decisões (relações entre matriz e filial)

Uma tal flexibilidade, uma tal capacidade de adaptação, de ação no plano internacional não poderiam existir senão a partir de

uma organização centralizada. Como se viu, o conteúdo internacional é demais instável, os problemas, muito complexos para que as iniciativas relativas ao grupo sejam delegadas às múltiplas filiais que o compõem.

Assim, a repartição progressiva das filiais no sentido de uma divisão internacional do trabalho, exigiu igualmente uma centralização de decisões, processo inevitável imposto pela grandeza e complexidade da rede de atividades.

Frisou-se também que as multinacionais se desenvolveram sob a pressão de acontecimentos diversos, adotando a organização que parecia ser a mais apta a enfrentar as diferentes espécies de problemas encontrados à medida de sua ampliação. Neste sentido, a centralização surgiu, ao mesmo tempo, como condição e como consequência da multinacionalização.

Isto se explica através das considerações de ordem econômica: quando a atividade comercial das empresas se limitava ao abastecimento do mercado local de implantação, a descentralização era a regra. Mas a supressão do fracionamento do mercado mundial e a divisão internacional do trabalho que daí resultou, levou as empresas a uma maior preocupação e cuidado de não deixar as filiais rivalizarem entre si e desenvolver atividades que redundariam, em última análise, numa repetição inútil.

A centralização revelou ser a única forma de organização capaz de eliminar estes riscos: a repartição das funções entre as filiais conduziria, naturalmente, a criar um sistema de gestão centralizada.

A propósito, parece conveniente ilustrar estas noções através de um exemplo concreto, no caso, o da I.B.M.

“A I.B.M. constrói computadores da série 360 a partir de componentes fabricados em vários países. Para realização desta montagem supõe-se que várias condições sejam preenchidas: os componentes devem, evidentemente, corresponder às especificações técnicas precisas, garantia de funcionamento, resistência, compatibilidade que permite à usina de montagem produzir os computadores estandardizados. Seria absurdo uma filial decidir produzir um componente que ela aperfeiçoou e que julga ser mais eficaz que os modelos produzidos anteriormente, se este componente não pode ser montado com os outros.

Nenhuma iniciativa é totalmente permitida às filiais que os produzem: se as filiais desejam apresentar modificações é indispensável que estas sejam aprovadas por um órgão técnico encarregado de estudar as vantagens e os inconvenientes destas modificações, tendo em vista os outros elementos reunidos no computador. A

repartição das produções suscita pois, através dela mesma, um sistema de coordenação e, em definitivo, um órgão que centraliza as propostas aceitando-as ou, recusando-as".⁽¹⁵⁾

Eis uma realidade que diz respeito diretamente a toda estrutura multinacional e que implica, por via de consequência, que todas filiais sejam subordinadas à matriz e não tenham nenhuma iniciativa senão dentro de um plano decidido pela matriz.

O grau desta subordinação pode variar mas todos os economistas são unânimes em afirmar que a subordinação das filiais tende a se acentuar progressivamente com a centralização das funções à nível de sede social (considerada como o local onde são tomadas as decisões, a sede social da matriz).

Brooke e Remmers, analisando as relações "abertas" ou "fechadas" que se estabelecem entre a matriz e as filiais concluem da mesma forma: "Teoricamente as forças mais poderosas são aquelas que agem em favor da relação aberta (descentralização das decisões) mas, na prática, o contrário se revela verdadeiro (centralização)". E mais adiante: "As técnicas modernas agem no sentido de uma relação mais fechada (centralização) em todas as funções".⁽¹⁶⁾

Como já se analisou anteriormente, o estabelecimento de uma filial estrangeira pela matriz constitui, geralmente, uma resposta estratégica a uma ocasião que se apresenta, ou a uma ameaça. São considerações de ordem geral, pois a decisão tomada pela matriz de instalar filiais no estrangeiro faz parte de um processo dinâmico cujos efeitos são complexos e difíceis de compreender.

O quadro apresentado no final deste artigo ⁽¹⁷⁾ nos dá uma idéia real da supremacia da matriz na "gestão" das filiais que lhe estão subordinadas.

As técnicas jurídicas às quais uma sociedade pode recorrer quando ela deseja exercer uma atividade permanente no plano internacional são variadas e podem apresentar sob forma de sucursal, filial e/ou fusão internacional; entretanto nós só reteremos um meio de atividade, aquele representado pela filial cuja técnica caracterizada por um certo liberalismo — explica a grande aceitação e preferência que ela desfruta nas relações comerciais internacionais.

As atividades no estrangeiro devem obedecer a um certo esquema jurídico para ficar de acordo com as leis fiscais do país de implantação. Apesar da existência de um certo número de exemplos de sucursais no estrangeiro, as complicações dos diferentes sistemas fiscais nacionais conduzem, habitualmente, ao estabelecimento de uma sociedade filial.

A filial tem a grande vantagem de ser “juridicamente autônoma, ... dotada de uma personalidade jurídica distinta, mas economicamente ligada à matriz”. (18)

A filial estrangeira tem naturalmente uma organização muito mais simples, mas é inegável que ela refletirá, sob certos aspectos, a fisionomia da sede (matriz). (19) É muito comum se ouvir dizer que a enorme rede de filiais mantidas pela matriz não permite a centralização e que a descentralização é a regra. Esta idéia é falsa se concebemos a centralização num sentido excessivamente autoritário e administrativo: a centralização não implica na idéia de que as decisões sejam exclusivamente reservadas à matriz, uma margem de iniciativa é prevista às filiais, desde que não comprometam a estrutura do grupo.

De qualquer maneira, esta centralização é fundamental na empresa multinacional, sem ela a desordem reinaria no grupo, ameaçando seu equilíbrio. Cada filial é um membro de um corpo gigantesco cujos movimentos são dirigidos por um centro de decisões único que coordena os movimentos dos membros entre si.

“Qualquer que seja a fórmula adotada num dado momento, a sede da matriz representa o cérebro e o sistema nervoso central, enquanto as filiais são membros que executam as tarefas que lhes foram atribuídas”. (20)

As duas questões colocadas acima poderíamos anexar uma terceira e última, esta de saber como a empresa reage às medidas tomadas pelos governos no sentido de lhes fazer partilhar, com os interesses locais, a propriedade de suas filiais na perspectiva que uma tal participação seria benéfica para a economia nacional.

Os governos têm a impressão que uma participação local modifica os métodos da filial e que esta modificação provoca benefício para a economia local. Como se sabe todos os métodos de gestão de uma empresa multinacional dependem quase unicamente da estratégia visada que, por sua vez, produzirá resultados diversos, dependendo da política adotada. Em regra geral, as matrizes sempre preferiram, nitidamente, conservar a total posse de suas filiais e a maioria das empresas multinacionais se mostram cautelosas em estender sua política de participação à difusão de uma parte do capital social junto aos representantes locais, pois esta política, apesar da conservação de um controle jurídico suficiente, lhes restaria, inevitavelmente, uma parte de sua capacidade de decisão.

Esta atitude em relação aos interesses “estrangeiros” e “externos” da empresa obrigaria a multinacional a renunciar parcial

mente a seus objetivos de grupo, de atividade internacional, de empresa multinacional.

Todas as considerações que acabamos de expor nos levam a realçar a idéia de que em tais empresas, dirigidas por uma matriz e compostas de filiais subordinadas, a sede social da filial perde seu aspecto de "cérebro" da organização da empresa por isso que esta sede só ratifica, homologa as decisões tomadas no estrangeiro, nos escritórios da matriz.

"Se a matriz adota uma certa linha de conduta que pode não oferecer nenhuma vantagem financeira ou outra, que pode mesmo se revelar nefasta à filial... a filial, ainda assim, deverá obedecer aos desejos da matriz". (21)

A noção de sede social, suficiente à determinação da nacionalidade de uma empresa considerada no plano nacional, no plano internacional não corresponderá mais às características que a tornavam, justamente, um critério válido de ligação, de união com o país no qual agia.

Esta constatação destrói a noção bem firmada que uma filial é juridicamente autônoma pois esta autonomia jurídica pode, na realidade, significar nenhum poder de decisão. Vários casos importantes ("Fruehauf", na França; "Raytheon" na Itália; "Akzo" na Bélgica, Alemanha e Luxemburgo) demonstram, e com toda a evidência dos fatos, que medidas essenciais à existência e ao objetivo destas empresas podem ser tomadas no estrangeiro, fora da sede social da filial mas na matriz. Desta forma, a sede social das filiais não corresponderá aos critérios de realidade e seriedade existentes no plano nacional, mas simplesmente à uma fachada que lhe permite gozar todas as vantagens e proveitos no país de implantação.

No plano das multinacionais, o critério da sede social se revela desprovido de suas prerrogativas, ou melhor, ele só é válido se corresponde a uma tomada de decisão real, o que não ocorre, como acabou de se constatar.

2 — A NOÇÃO DE CENTRO DE DECISÃO

O poder das empresas multinacionais se estendeu de tal modo que os dados jurídicos clássicos têm se manifestado cada vez mais insuficientes a conter seu desenvolvimento no mundo econômico, de vez que os governos têm se mostrado incapazes de as controlar.

"O funcionamento das sociedades multinacionais reduz a nada as teorias tradicionais do comércio internacional tais como o ensina a economia clássica". (22)

Como os lucros sejam o objetivo máximo das empresas multinacionais, para os obter, não se preocupam elas com as consequências que possam advir da supressão de um estabelecimento sobre o equilíbrio do emprego numa determinada região. Assim, não vacilam em fazer desaparecer filiais que se revelam pouco rentáveis, e dominam praticamente o mercado estrangeiro sem o menor temor de reação por parte do país onde se implantam. ⁽²³⁾

Na Europa, entre 1970/1972, a firma Akzo demitiu 20.000 empregados das suas usinas, na Bélgica, Alemanha e Luxemburgo. O caso provocou consequências tão alarmantes que foi examinado de comum acordo pelos governos dos três países. Uma sessão do Conselho de Ministros dos Negócios Sociais da Comunidade Económica Europeia se reuniu nesta ocasião, no outono de 1972. Entretanto, a reunião não teve nenhum efeito concreto, provando quanto é inexpressiva a autoridade dos organismos estatais face ao fenómeno multinacional.

Não se pode proibir nem evitar estas reestruturações como se faria se se tratasse de uma empresa nacional.

Em julho de 1971, a Burroughs-France, filial do grupo multinacional americano, anunciou que demitiria um terço do pessoal do centro de pesquisas de Pantin. A decisão foi tomada em Detroit, nos Estados Unidos.

Do ponto de vista económico e jurídico — os únicos que nos interessam no presente estudo — estes fatos são reveladores das dificuldades inerentes ao desenvolvimento dos investimentos estrangeiros, num dado país, quando estes são de tal monta que fazem oscilar o controle de determinadas sociedades.

Com efeito, a experiência (já possível de se indicar concretamente) prova que as decisões de gestão dos novos “controladores” são freqüentemente inspiradas por motivos totalmente alheios ao respeito de certos interesses próprios ao país de implantação.

Examinemos o célebre caso Fruehauf-France, cuja gravidade e complexidade trouxeram uma gama importante de elementos para a investigação jurídica da nacionalidade das sociedades.

2.1 — O Caso Fruehauf

A sociedade anônima Fruehauf-France ⁽²⁴⁾ fundada em 1946, cuja sede está situada em Ris-Orangis (no departamento de Seine-et-Oise) tinha por objeto essencial a construção na França de reboques, semi reboques e demais materiais de tração da marca “Fruehauf”, e exportação dos mesmos.

Esta sociedade se encontrava sob controle majoritário de um

grupo financeiro americano que domina igualmente um certo número de outras sociedades, como "Fruehauf Corporation" e "Fruehauf International". Este grupo, obtendo dois terços do capital social da Freuhauf-France, a maioria, pois, exercia domínio absoluto tanto na Assembléia Geral, como no Conselho de Administração, onde detinha cinco lugares, dos oito que integravam o órgão. Os três administradores restantes representavam os interesses de um grupo francês minoritário.

Em 24 de dezembro de 1964, a Sociedade de Automóveis Berliet (cliente que representava 40% do vulto de negócios da Sociedade Gruehauf) encomendou à Sociedade Fruehauf-France, pelo preço de 1.785.310 francos, sessenta reboques e sessenta berlindas, que deveriam ser entregues a partir de 15 de fevereiro de 1965, material destinado à exportação para a República Popular da China.

Em 12 de janeiro de 1965, o presidente da Sociedade "Fruehauf International", que coordena os intercâmbios e transações entre as diversas sociedades Fruehauf, comunicou de Nova York, através de contato telefônico, ao diretor geral da sociedade francesa (Fruehauf-France), que as autoridades dos Estados Unidos contrariava o regulamento do seu país (nas suas relações com a República Federal da China), concluindo: "Nós recebemos ordem de suspender a execução do contrato, em vista da ausência do Departamento do Tesouro, o qual não vê possibilidade de realizar tal transação contrária à atual situação política".

O diretor da sociedade Fruehauf-France reagiu imediatamente alertando que o futuro da sociedade francesa estaria seriamente comprometido com a anulação de uma encomenda tão importante, relativa a um material concebido e fabricado exclusivamente na França, cujo pré financiamento estava assegurado por um crédito específico de origem francesa e que poderia perfeitamente ter sido fornecido por empresa concorrente, que a rescisão deste negócio com a Sociedade Berliet, na véspera da entrega prometida, provocaria consequências catastróficas já que o comprador reclamaria de seu fornecedor o pagamento integral do prejuízo comercial daí advindo, avaliado em mais de 5.000.000 de francos, conseqüente a ruptura de suas negociações com a China; que a sociedade se encontraria diante de enormes dificuldades, capazes de arruinar definitivamente o equilíbrio financeiro e o crédito moral da Sociedade Freuhauf-France, e que tais dificuldades provocariam inevitavelmente a demissão de mais de 600 operários.

Apesar dos interesses econômicos em jogo e as pressões exercidas, um telegrama foi enviado ao diretor geral da sociedade francesa, em 28 de janeiro de 1965, despacho com o seguinte teor: "Pelo

presente nós damos ordem formal de anular o contrato e de reduzir ao mínimo as inevitáveis perdas”.

Um dia após o questionamento feito por Fruehauf-France, Berliet respondeu que não visualizava nenhuma possibilidade de aceitar a rescisão do contrato e que apontaria a sociedade Fruehauf-France, como integralmente responsável por prejuízos diretos e indiretos que resultassem do não cumprimento daquele.

Em razão do impasse criado, colocando a sociedade Fruehauf-France em oposição à direção do grupo americano, e face à gravidade da situação, em 13 de fevereiro do mesmo ano, a direção da sociedade francesa se demitiu e citou frente ao Tribunal de Comércio, os administradores que representavam os interesses americanos, para que se designasse um mandatário da justiça encarregado de gerir a sociedade por período determinado, executar as encomendas em curso e reunir em tempo útil a Assembléia Geral de acionistas.

Decidindo pela procedência da citação, o presidente do Tribunal de Comércio acolheu o pedido da antiga direção.

Os administradores, representando o grupo americano, contestaram a competência do Tribunal de Comércio e a validade da decisão que acatou a procedência da citação e recorreram à Corte de Paris (no sistema jurídico francês, órgão do poder judiciário de superior instância).

Mas, os magistrados daquela corte indeferiram o pedido dos apelantes e mantiveram a decisão do Tribunal de Comércio, designando um administrador provisório à sociedade Fruehauf-France.

O caso Fruehauf-France mostra concretamente, a despeito de sua importância política, a verdadeira situação de uma filial frente à matriz e ilustra perfeitamente o grau de contradição de interesses que pode existir no interior de um grupo. O poder de decisão, por seu conteúdo, equivale quase ao controle.

O caso ilustra a situação do responsável de uma filial em relação à matriz: o responsável de uma filial deve aceitar a situação de sua subordinada, a situação que a filial não é senão um órgão da matriz e que a política a seguir se forma essencialmente no nível da matriz que a transmite à filial.

“Se um dirigente tem dificuldades em aceitar seu papel, essencialmente subordinado, a melhor coisa que pode fazer é se demitir e trabalhar alhures. Ele deve igualmente renunciar a toda e qualquer atitude nacionalista e se convencer que, em última análise, sua lealdade deve ser aos acionistas da matriz, e que ele deve proteger os interesses do país onde ele, diretor, opera”. (25)

Isto prova de forma incontestável que, se os órgãos dirigentes

da filial só têm em vista os interesses desta sociedade, a direção do grupo, da matriz, segue, ao contrário, um objetivo de conjunto que lhe é próprio; e o faz prevalecer, se a ocasião se apresentar, sobre a sociedade subordinada, ainda que este produza um prejuízo suscetível de atingir nos seus interesses vitais.

A filial de uma empresa multinacional em solo alienígena tenta, certamente, responder aos desejos do governo local, e não vacila, por vezes, em tomar iniciativas de um valor comercial duvidoso, somente com o fito de assegurar a benevolência do governo em questão. Mas, esta atitude momentânea não desmerece ao fato de que ela deve antes de tudo obedecer à matriz no plano extra-territorial.

2.2 — A procura de um novo critério

A análise do caso Fruehauf-France leva-nos à conclusão que a fixação da sede social num determinado país, considerada no plano dos grupos de sociedades, não tem mais, atualmente, o mesmo significado que outrora, quanto a existência de liames sérios entre a sociedade e o Estado em questão.

Eis aí um resultado particular do desenvolvimento importante a que chegaram as empresas multinacionais nas últimas décadas.

A filial de uma sociedade americana, por exemplo, constitui-se conforme a lei do país de implantação, terá neste país não somente sua sede estatutária, mas sua sede perfeitamente real, neste sentido de que todos os seus órgãos sociais ali funcionam (conselho de administração, órgãos de controle, assembleias gerais). Todos os serviços administrativos e contábeis concernentes à filial, ali se encontrarão igualmente, assim como os estabelecimentos industriais, dependendo, na organização do conjunto do grupo, desta filial.

Mas é tempo de se questionar se esta implantação é suficiente para fazer da filial uma sociedade, tendo a nacionalidade do país de implantação em todos os sentidos, e se ela poderá se beneficiar, sem restrições, de todas vantagens concedidas às sociedades deste mesmo país.

O caso Fruehauf-France nos demonstrou que a política industrial, econômica e mesmo social de tal sociedade não era dirigida no meio francês, sendo as decisões neste sentido, tomadas no estrangeiro e posteriormente, ditadas aos órgãos sociais da filial francesa.

O que resta, então, da presunção de integração na economia

francesa, de uma sociedade que tem sua sede social na França?

A insuficiência da sede social nos leva a encarar sob um novo prisma os elementos que permitirão determinar a fidelidade real de uma sociedade; e a partir desta constatação, forçoso é procurar um critério mais significativo da realidade econômica, critério que se adapte realmente às necessidades criadas pela evolução que desencadeou a formação das empresas multinacionais.

Poder-se-ia desde já pensar no critério do controle: recusar-se-ia sistematicamente à filial a qualidade de sociedade francesa, por exemplo, se seu capital pertencesse na maior parte ou na quase totalidade a pessoas jurídicas ou físicas que não fossem francesas.

O caso Fruehauf revelou que a possibilidade de ruptura de um negócio vultoso pode ser recusada pelo conselho de administração de uma sociedade constituída de acordo com a lei francesa e tendo sua sede real na França, porque os órgãos dirigentes da matriz americana impuseram esta solução com o fito de se conformar às prescrições da política americana quanto ao comércio com a China Popular.

Imaginando uma situação contrária: se a matriz implantada nos Estados Unidos estivesse sob controle de franceses; mesmo neste caso, os dirigentes desta sociedade teriam de se conformar às prescrições do governo dos Estados Unidos, relativas à matéria.

Esta realidade revela bem, conforme precisou o Prof. Goldmann, que o critério do controle é ao mesmo tempo excessivo e insuficiente. ⁽²⁶⁾

É excessivo, pois não se vê porque uma sociedade, independente de qualquer outra situada no estrangeiro, instalada na França para todos os efeitos, não seria considerada francesa sob a alegação de a maioria de seu capital pertencer a ingleses, quando estes só intervêm como indivíduos, e não como representantes de uma empresa estrangeira.

Em compensação, uma sociedade inteiramente implantada na Inglaterra, mas cuja maioria do capital pertencesse a franceses, vivendo na Inglaterra, é, em relação à economia, e mais especificamente à política francesa, tão estrangeira, como uma sociedade inglesa, controlada por ingleses.

Essas considerações nos levam a procurar uma noção nova, que não seja unicamente a sede social, nem tampouco o controle, mas que guarde uma certa relação com as duas noções: é a noção de centro de decisão.

É fundamental não perder de vista que a idéia básica que nos conduz a estas conclusões é a de que a empresa multinacional supõe sempre a existência de uma matriz, que dirige a política

geral do grupo ou da empresa, e uma ou várias filiais que, apesar de sua independência jurídica, estão subordinadas à matriz e, finalmente, só atendem às diretrizes ditadas pela matriz.

Tenha-se sempre presente no espírito a idéia que, se a filial goza de uma autonomia jurídica total, por ser dotada de personalidade jurídica própria, ela está, em compensação, em estado de permanente sujeição econômica à matriz.

Neste sentido, as definições dadas pela lei alemã de 6 de setembro de 1965 — o “Aktiengesetz” — a propósito dos grupos de sociedades, são perfeitamente realistas quando falam singelamente em “empresas dependentes”, em oposição a “empresa dominante”.

A filial, do ponto de vista econômico, é e será sempre uma sociedade “dependente”. Eis aí uma realidade que ainda não foi devidamente admitida e avaliada pelos juristas.

Atualmente o direito continua restrito a um território, essencialmente nacional, “de modo que a maioria das técnicas jurídicas existentes não permite apreender, senão de modo muito impróprio, uma realidade que é internacional na sua essência”. (27)

Esta dicotomia entre nacional e internacional, autonomia jurídica e dependência econômica, cria um clima de liberalismo e complexidade favorável à ação da empresa multinacional.

Considerada como sociedade nacional, a filial se encontra numa situação ideal para operar no país de implantação e constitui para os países exportadores de sociedades (Estados Unidos e, atualmente, alguns países da Europa) um meio de penetração, senão perfeito, poderoso sobre os mercados estrangeiros. Se este liberalismo é admissível, considerado que a aplicação de capitais estrangeiros pode ser benéfica para a economia local, ele não está igualmente isento de perigos, pois pode permitir a estas empresas controlar certos setores vitais da economia nacional, comprometendo desta forma a soberania do país de implantação.

O caso Fruehauf-France demonstrou a existência real deste perigo; e provou, numa certa medida, que o princípio segundo o qual a nacionalidade das sociedades se determina pelo critério da sede social, só tem valor absoluto se a sede social se confunde com o centro de decisão, se a sede corresponde realmente ao “cérebro” da empresa.

Assim, uma sociedade só poderá ser reputada verdadeiramente ligada ao Estado de acordo com o qual se constituiu, se o seu centro de decisão estiver efetivamente situado sobre o território deste mesmo Estado.

“Se o direito se mostra reticente a consagrar a unidade econô-

mica da empresa multinacional, há uma realidade de fato que ele não saberia desconhecer, a despeito de autonomia jurídica da filial e das sociedades compondo um grupo multinacional: é a ascendência exercida quanto ao poder de decisão da matriz sobre suas filiais". (28)

É chegado o momento oportuno de se questionar sobre a extensão deste poder, qual é, em consequência, a autonomia de decisão da filial.

Independente das conclusões a que se possa chegar, já se constatou que a decisão é sempre imposta à filial através dos representantes da matriz; o direito não pode e nem deve subestimar este dado e as conclusões que daí decorrem, sob pena de ficar alheio a um fenômeno que, de certa forma, já sacudiu e mostrou a vulnerabilidade de uma construção milenar.

Neste sentido, a noção de centro de decisão atuando ao lado do critério da sede social, representa uma tentativa jurídica concreta (apesar de ainda não absolutamente perfeita) face a esta nova realidade que é a empresa multinacional.

2.3 — O centro de decisão como elemento da sede social

A empresa multinacional representa uma realidade econômica que o direito não desconhece, mas que apreende com grande dificuldade por diversas razões. Entre estas distinguem-se a variedade e a extrema complexidade das estruturas das grandes empresas que colocam o direito em uma situação contraditória: impulso contemporâneo da empresa multinacional e insuficiência das legislações nacionais neste domínio (com a exceção minoritária representada pela iniciativa alemã).

Se a estrutura de uma empresa multinacional é variável e complexa, tudo indica que os meios jurídicos devam se revestir destas mesmas características para agir com maleabilidade e determinação, e constituir uma regulamentação da qual ela temeria o caráter constrangedor ou os encargos que lhe poderiam ser impostos.

Assim, considerar isoladamente a sede social da sociedade Fruehauf responde a uma preocupação de coerência jurídica (a nacionalidade das sociedades é determinada por sua sede social real) mas redundando em desconhecer o caráter internacional deste tipo de empresa, assim como a ligação estreita e única que se estabelece entre a matriz e a filial; e, por isso mesmo, permite que uma realidade econômica — a da empresa multinacional — faça fracassar uma ligação de Estado — a da filiação com o país de implantação.

A noção de centro de decisão vem atenuar exatamente os inconvenientes desta dualidade entre caráter internacional e ligação com determinado Estado. É certamente difícil definir com precisão o conteúdo dessa noção, embora ela corresponda a uma realidade de fato perfeitamente conhecida.

Já se precisou que a variedade e a complexidade caracterizam o fenômeno multinacional; em conseqüência é impossível apreciar um critério que não seja também variável e complexo, tendo-se em vista que a noção de centro de decisão é intermediária entre o critério do controle e da sede social.

Quais serão então os meios "materiais" que nos conduzirão a determinar o conteúdo deste critério?

Inicialmente, num primeiro estágio, poder-se-ia pensar na sede social, visto que coincide com o centro de decisão e determina o lugar onde são tomadas as decisões fundamentais relativas ao funcionamento e à política da sociedade.

Neste sentido, a localização da sede social constitui uma presunção de centro de decisão e, pois, de ligação. Mas o método não é nada seguro e permanece insuficiente se o centro de decisão de uma sociedade se encontra no estrangeiro, caso em que não haverá mais a presunção e se averiguará que o critério da sede social (como "cérebro" da sociedade) está esvaziado de seu conteúdo. Faltar-lhe-á um elemento: o do centro de decisão.

Assim, quando a sede social não representa mais o lugar de onde a sociedade tira seu impulso vital, a noção de centro de decisão deve intervir para substituir, revelar de certo modo, a distância existente entre a realidade jurídica e a realidade econômica, colocando em evidência, além da ligação jurídica oficialmente manifestada (plano nacional) a ligação que corresponde à realidade dos negócios (plano internacional).

Trata-se aqui de uma noção extremamente nova cuja prática e a contribuição de estudos posteriores precisarão seu conteúdo a ponto de a aperfeiçoar e de a tornar válida como instrumento jurídico; poder-se-ia, entretanto, procurar meios de precisar o elemento, ou elementos a tomar em consideração para situar o centro de decisão.

Assim como certos autores levam em consideração a participação acionária da matriz, para determinar o caráter internacional de uma empresa multinacional, haveria de se estabelecer uma taxa de participação além da qual a sociedade perderia a condição de sede de impulso diretor.

Esta solução é defensável à primeira vista porque tem o mérito da clareza; todas as vezes que uma situação se apresentasse

ao exame dos juízes, uma taxa de participação devidamente pré-estabelecida determinaria o "grau" de submissão ou de independência da sociedade.

Mas esta noção convém precisamente por ser demais rígida e por atentar contra a realidade econômica que se manifesta infinitamente mais complexa e variada.

Esta constatação nos conduz a ver no centro de decisão as características de identificação da matriz; e, encarado sob este ângulo, o centro de decisão aparece como o lugar de onde emanam as diretrizes interessando a política industrial, comercial e financeira da sociedade.

É esta noção que foi caracterizada na proposição feita pela delegação francesa sobre um critério de ligação para a convenção a propósito da fusão internacional das sociedades.

Após haver estabelecido na alínea I uma definição de nacionalidade das sociedades ⁽²⁹⁾, o texto proposto na alínea II, apreciando o caso de uma sociedade que se une a um grupo internacional de sociedades, não lhe concede os benefícios da Convenção, senão quando o centro de decisão deste grupo se encontra no interior da Comunidade.

O artigo em questão encarava concretamente a realidade apresentada pela Comunidade Econômica Européia, porém ele nos interessa porque além das vantagens conseguidas no seio desta comunidade, concretiza sobre o plano jurídico as intenções que permaneciam até então em nível de tentativas e objetivos desejados, ao mesmo tempo que permite daí deduzir todas as consequências da diferença que separa as sociedades inseridas realmente no meio econômico, jurídico, social e político do país de implantação, das que não estão "realmente" inseridas neste e cujas decisões são tomadas numa perspectiva independente aos interesses e desenvolvimento do mesmo.

Desta forma, quando as diretrizes (econômicas, jurídicas, políticas) não são tomadas pela sociedade considerada, mas lhe são impostas do exterior por uma sociedade situada em outro país, o centro de decisão não se situa sobre o território do país de constituição. O centro de decisão assim encarado aparece como suficientemente adaptado à realidade multinacional, pois ele não é mais um simples critério econômico no qual são definidas as grandes linhas de sua ação. Ele tende também a fazer depender esta nacionalidade de uma certa "mentalidade" da pessoa jurídica".⁽³⁰⁾

Encarado nesta perspectiva, o centro de decisão se adapta completamente à realidade multinacional, ele é complexo e flexível no sentido de levar em consideração múltiplos aspectos, diretrizes eco-

nômicas ou políticas, etc...., e é variável porque cada um destes elementos, conforme a realidade do caso apresentado, determinará o lugar de onde parte a direção efetiva do grupo.

Tal perspectiva corre o risco de permanecer demais geral e, em consequência, de aplicação restrita, o que poderia comprometer sua utilidade.

Cabe à lei definir expressamente quais são as circunstâncias que determinam a existência de uma sociedade dominante e a de uma subordinada.

Neste sentido a lei alemã de 6 de setembro de 1965, cujo caráter essencial diz respeito ao direito dos grupos de sociedades, introduziu uma verdadeira inovação no domínio legislativo.

Pela primeira vez um legislador tentou apreender e regular num sistema jurídico coerente, um dos fenômenos mais móveis, mais difusos múltiplos e complexos em suas formas, que é este da concentração econômica. Os trabalhos preparatórios divididos em duas fases, uma de preparação extra parlamentar, aprofundada, e outra parlamentar, que se estendeu durante cinco anos, prolongados por pesquisas econômicas e jurídicas minuciosas, produziu uma lei audaciosa, única no gênero.

Sua entrada em vigor (1.º de janeiro de 1966) provocou uma reação imediata da qual nenhum país, com visão realista do futuro do direito das sociedades comerciais, pode se abstrair.

“Através de um relativo encadeamento das disposições da matéria no “Aktiengesetz”, o fio condutor é a noção de controle, resultante do fenômeno econômico. O “Aktiengesetz” consagra a noção de controle, fazendo-lhe produzir efeitos jurídicos em um sistema baseado num princípio tão elementar quanto antigo: não há poder, onde não há responsabilidade”. (31)

O controle, poder de essência econômica, é reconhecido pela lei; ele poderá, dentro dos limites e condições definidas pela lei, se exercer como tal, mas é, de agora em diante, um poder responsável.

A lei alemã é inteiramente centralizada sobre a organização desta responsabilidade.

O estudo do controle precede, normalmente, o da responsabilidade; pois a responsabilidade decorre do controle, ou, para empregar a linguagem eminentemente sábia da doutrina alemã, um é o “fato gerador” do outro.

O controle, que, em princípio, serve de ponto de partida para todo sistema da lei, é aqui introduzido como uma noção entre outras. Nesta linha de pensamento, no artigo 15 do “Aktiengesetz” definem-se as empresas fundidas como “empresas jurídicas au-

tônomas que, nas suas relações recíprocas estão, quer submetidas à participação majoritária de um lado e detentoras desta participação de outro, quer de um lado controladas e, de outro, controladoras; seja como empresas em "Konzern" (grupo), ou empresas em estado de participação recíproca.

O artigo 15, com os seguintes (16 a 19), é somente o receptáculo de vários conceitos aos quais o legislador recorre depois para regular a questão.

Conforme opinião de R. Sinay, os artigos 15 a 19 do "Aktien-gesetz" definem o controle sem preocupação de contexto. A noção fundamental estabelecida pelos artigos é a da existência de uma empresa dominante e de outra dominada, ou subordinada, ou dependente, no grupo de sociedades.

De acordo com as disposições constantes no artigo 17: "As empresas subordinadas, ou dependentes, são as empresas autônomas sobre as quais uma outra empresa (empresa dominante) pode exercer uma influência direta ou indireta. "O controle aparece como o poder que coloca o seu detentor em posição de governar a empresa subordinada.

Não é necessário daí concluir que se pretenda substituir o critério da sede social pelo do controle. Já se repetiu diversas vezes é fundamental distinguir claramente as soluções que reclama uma sociedade isolada, implantada num país determinado e constituindo uma entidade econômica autônoma, das relativas a uma sociedade pertencendo a um grupo e para a qual o problema da nacionalidade se apresenta de maneira diversa.

Se considerada a sociedade isoladamente, a aplicação do critério da sede se revela perfeitamente satisfatória, e o apelo à noção de centro de decisão não acrescentaria nada mais a esta, já que, em tal hipótese, sede social e centro de decisão se situam no mesmo lugar.

Se se tratar, ao contrário, de uma filial, ou seja, de uma sociedade que, apesar de sua autonomia jurídica, pertence a um grupo ao qual ela deve seguir a política, a noção de centro de decisão se revela mais satisfatória em relação à realidade do grupo.

De qualquer maneira, no que concerne à lei aplicável ao estatuto da sociedade, é indiscutível que o centro de decisão não representa nenhum papel na sua determinação; este será evidentemente o da sede social.

Não é senão em matéria de gozo de direitos que a noção de centro de decisão se manifestará de extrema utilidade.

"Se a nacionalidade da filial, obedecendo ao princípio geral

segundo o qual a nacionalidade das sociedades se determina pelo critério da sede social, é distinta daquela da matriz, este princípio só terá valor absoluto no terreno dos conflitos de leis, isto quer dizer, quando se tratasse de precisar a que lei está submetido o estatuto jurídico da filial.

Contrariamente, no plano do gozo dos direitos, o critério do controle poderia ser retomado, o que redundaria em considerar a filial como uma sociedade de feição estrangeira". (32)

Esta divisão em dois planos, o do conflito de leis, e o do gozo de direitos, conduz a uma investigação de ordem jurídica: a existência dos dois planos não produziria uma dupla nacionalidade da sociedade, conforme o ângulo sob o qual a examinarmos? Assim, haveria a nacionalidade da sociedade dominante, e a nacionalidade própria da sociedade determinada pela sede social quando se reconhecer sua autonomia jurídica.

Nada indica que o recurso à noção de centro de decisão deva atingir tal conclusão. Com efeito, a consideração de um conflito de leis ou de um problema de gozo de direitos não cria uma dupla nacionalidade da sociedade, mas esta constatação, afirmando que a nacionalidade da sociedade se determina pelo critério da sede social, permite levar em consideração a realidade econômica que determinará a aplicação da noção de centro de decisão.

Se uma tal dependência existe, o critério de centro de decisão indicará se a sociedade em questão depende de outro país; e, por esta razão, não se poderá conceder à nacionalidade da sociedade submetida o benefício de todos os efeitos no que diz respeito à sua condição jurídica, precisamente porque ela não está integrada no meio econômico, como se poderia acreditar.

O critério da sede social determina sempre a nacionalidade das sociedades, mas uma sociedade só pode ser considerada nacional se sua sede social e seu centro de decisão coincidirem realmente e estiverem situados juntamente sobre o território do país de constituição, na economia do qual a sociedade declarou que se integraria.

Assim, do mesmo modo como no plano nacional exige-se a presença de dois elementos inseparáveis — realidade e seriedade — para constituir uma sede social verídica (conforme se viu em artigo anterior), do mesmo modo, no plano internacional, exigir-se-á coincidência de centro de decisão com a sede social real.

Nesta perspectiva o centro de decisão se revela como um "elemento" que deve caracterizar a sede real, para que sua existência seja provada.

A inexistência de tal elemento revela a fraqueza do liame eco-

nômico e, por meio indireto, nega a própria existência da sede social real.

2.4 — Críticas opostas à noção de centro de decisão

Após a comunicação de Bertold Goldmann a propósito da nacionalidade das sociedades em direito comunitário e, mais precisamente sobre a introdução de um critério novo, o do centro de decisão, alguns juristas europeus se mostraram céticos quanto a utilização desta noção em razão da falta de estabilidade dos elementos que poderiam ser tomados para sua determinação.

A primeira crítica levantada dizia respeito ao problema da prova. O centro de decisão apareceria como um elemento puramente intelectual e sua falta de estabilidade decorreria exatamente do problema da prova, particularmente nos casos de filiais de sociedades estrangeiras onde os órgãos diretores daquelas recebem de uma forma ou de outra, as diretrizes e impulsos da matriz.

E a questão levantada foi a de saber se poder-se-ia concretizar num texto, elementos de localização menos intelectuais ou o assunto deveria ser deixado à apreciação das jurisdições.

O problema da prova aqui levantado é um falso problema: pois é concebível que a noção de centro de decisão permita detectar se de fato as decisões são tomadas fora da sede social, sem que se tenha necessidade de apresentar prova. O caso Fruehauf é um exemplo evidente desta afirmação. O centro de decisão pode se manifestar independente de qualquer investigação pois é o fato em si que o revela. Nesta hipótese é importante verificar quais são os objetivos visados pelo grupo. Se o grupo se serve da técnica societária para se implantar, para aproveitar um mercado sem manter ligação efetiva com o país onde ele instalou organicamente uma de suas antenas, é normal que se questione sobre a noção de centro de decisão para recusar a esta sociedade certas vantagens, certos privilégios que exigem ligações reais com um Estado ou comunidade.

Yvon Loussouarn levanta também diversos aspectos como criticáveis na noção de centro de decisão.

Inicialmente, a noção de centro de decisão lhe parece particularmente difícil de delimitar e apreender, porque até então a nacionalidade das sociedades se definia com referência a certos pontos de contato: lugar de reunião das assembleias gerais e do conselho de administração, territórios de onde se originaram ou eram utilizados os capitais, e assim por diante. No caso do centro de decisão estar-se-ia, ainda segundo Yvon Loussouarn, em presença de um elemento "especificamente intelectual". ⁽³³⁾

Além do mais, sugere o mesmo jurista, o estabelecimento desta dependência é difícil precisar uma vez que ela pode se manifestar por uma simples chamada telefônica ou através do envio de um emissário que determina as concepções do grupo.

Eis aí uma realidade inegável; mas, no caso Fruehauf, a chamada telefônica, a decisão tomada pela matriz, eram conhecidas por todos os interessados. Há sempre subjacente uma realidade de fato que se manifesta cedo ou tarde no desenrolar dos acontecimentos.

Finalmente, Loussouarn considera a noção essencialmente móvel. Daí a dificuldade de sistematizar, declarando qual questão deve ser regida pela sociedade e qual outra é da competência do grupo. A divisão lhe parece muito mais sutil. Ela varia conforme os setores, as conjunturas, ela depende de homens habilitados a assegurar estas responsabilidades. Como então admitir importância a um critério tão flutuante?

É certo que a determinação da localização do centro de decisão que imprime à sociedade dependente seus impulsos normativos pode se revelar penosa, sobretudo se considerarmos o aperfeiçoamento da estratégia das multinacionais visando escapar às medidas discriminatórias das quais elas fazem objeto, e a tendência de integrar ao máximo suas atividades nas economias dos países onde elas criam filiais e, por isso, a dispersar seus centros de decisão.

No caso da IBM, constituída por um gigantesco "holding", poderia ser difícil e mesmo arbitrário restabelecer em cadeia as etapas de uma decisão. O problema pode se tornar mais complexo ainda no caso de dois grupos estrangeiros constituindo no mesmo nível filiais ou "holdings" comuns.

Eis aí objeções que são irrefutáveis mas que nem por isso anulam a noção de centro de decisão.

Evidente que as situações apresentadas podem se revestir de extrema complexidade, mas convém salientar que, na maioria dos casos, não é tão difícil situar o centro de decisão, determinar a que grupo pertence tal sociedade e onde se situa a sede social da sociedade que se encontra à frente deste grupo.

Se partimos da premissa que toda filial é subordinada à matriz, existe desde o início a presunção de tomada de decisão "exterior" a filial. Nesta hipótese, o recurso à noção de centro de decisão não será vão e permitirá, sem dúvida, atingir o objetivo visado.

Se as decisões são tomadas fora da sede social, é oportuno e necessário verificar quais são os fins visados pelo grupo.

Pode-se ajuntar que, mesmo aplicada a uma situação que não permite reconstruir o caminho exato no processo de decisão a noção de centro de decisão pode ainda assegurar a função que lhe é atribuída.

De qualquer maneira, a questão não se restringe exclusivamente a saber em que país se situa exatamente o órgão que difunde as diretrizes aplicáveis à sociedade; trata-se, antes, de determinar pela aplicação da noção de centro de decisão, que este não se situa no país de constituição dessa sociedade.

“... parece não ser desejável utilizar automaticamente este critério... é evidente que ele não pode representar nenhum papel quando se tratar de determinar a lei aplicável. Tal atitude redundaria uma insegurança particularmente perigosa, tanto para a sociedade como para terceiros”.⁽³⁴⁾

Como sublinhou Loussouarn, a noção de centro de decisão não determinará a lei aplicável. Nestas matérias a sede social se impõe sempre como critério definitivo; mas cabe lembrar que a noção de centro de decisão é chamada a agir sempre que se colocar um problema de gozo de direitos.

Assim, a existência de planos diferentes, o do conflito de leis e o do gozo de direitos nos conduz a encarar a apreciação da nacionalidade de uma sociedade em duas etapas distintas: procede-se inicialmente ao exame da sede social da sociedade considerada e recusar-se-á a esta mesma sociedade os direitos que se quer reservar às sociedades nacionais, se o centro de decisão se revelar não coincidente com a sede social, isto é, se ele for “exterior” à sociedade.

Para assim agir torna-se irrelevante a necessidade de determinar com precisão que a sociedade faz parte de um grupo cuja matriz fixou sua sede social num outro país determinado. Basta constatar a ausência do poder de decisão numa sociedade dada para se perguntar, se sua integração a certo meio econômico é efetiva.

Como se viu anteriormente, nos capítulos precedentes, a realidade do grupo de sociedade ou da empresa multinacional supõe sempre uma subordinação econômica da filial à matriz. É inadmissível, portanto, imaginar como uma sociedade que recebe ordem do exterior pode estar perfeitamente integrada numa economia nacional.

É a apreciação desta realidade econômica própria a empresa multinacional que introduz a noção de centro de decisão, chamada a operar conjuntamente com a sede social quando se tratar de gozo de direitos.

Neste sentido a introdução da noção de centro de decisão se

revela como meio seguro de apreciar a seriedade do vínculo estabelecido entre um grupo de sociedades e um Estado, meio semelhante aos que foram precedentemente examinados (no artigo anterior), no que diz respeito a uma sociedade considerada isoladamente.

No plano dos grupos de sociedade, a localização de uma sociedade faz prejudicar que ela tem a nacionalidade deste país, sobretudo se considerada a autonomia jurídica de que goza uma filial, por exemplo. Mas esta presunção pode ser destruída se um elemento de fato prova que o centro de decisão não corresponde à sua localização no país de implantação, e demonstra, a partir desta constatação, sua não integração à economia nacional desse país.

O mal estar mais profundo provocado pela questão das empresas multinacionais decorre provavelmente da tomada de posição legislativa que a realidade econômica impõe aos Estados. A realidade multinacional não admite meio termo, meias medidas: ou bem a legislação reveste um caráter liberal frente aos grupos de sociedade, ou bem ela controla a atividade deste grupo.

Como salientou Loussouarn, a separação entre a autonomia jurídica de tais estabelecimentos e sua dependência econômica é tal, que parece normal fazer prevalecer a segunda sobre a primeira.

2.5 — A lei alemã de 1965 e a noção de centro de decisão

As dúvidas que subsistem atualmente neste domínio decorrem do esforço infrutífero, na nossa opinião, dispendido no sentido de conciliar liberalismo e controle.

Neste assunto há uma certa flutuação de atitude, por parte dos Estados, diretamente ligada aos efeitos produzidos pela presença multinacional sobre determinadas economias. A França, por exemplo, hesitou entre um controle rigoroso, uma grande liberalidade e um controle seletivo, passando de uma política favorável (1959/1962) a uma política de controle interno (1962/1965); retornando depois a um grande liberalismo (1965/1966) para atingir a um controle seletivo (desde 1966).

Se considerarmos as dúvidas sobre a questão, a iniciativa alemã, com a lei sobre os grupos de sociedade (a "Aktiengesetz") centralizada sobre a noção de controle, revelou uma grande audácia e pioneirismo, assim como a idéia de um direito de sociedades comerciais para o futuro. A iniciativa da atitude alemã merece um estudo cuidadoso de todos os Estados interessados em apreender e legislar sobre o fenômeno, pois, como base do investimento estran-

geiro, na Europa, a Alemanha tem maior experiência no assunto, de onde se originam o valor e o poder de suas disposições legislativas mais recentes.

Já se disse que o fio condutor das disposições da lei alemã é a noção de controle tal qual foi suscitada pelas estruturas jurídicas e financeiras da vida econômica moderna. O direito alemão deu sua consagração à noção de controle tomando-a em seu estado bruto, como foi engedrada pelos problemas econômicos. A partir desta consideração, a iniciativa alemã se revelou extremamente flexível pois o legislador apreendeu um fenômeno internacional (concebido sobre o plano econômico e o adaptou à realidade jurídica (que permanece, em última análise nacional); e, assim agindo, superou o problema colocado pela defasagem que existe entre a economia e o direito.

“Uma falta de coordenação subsiste entre o mundo econômico e o jurídico. O primeiro é internacional, o segundo permanece, em larga medida, nacional e sente alguma dificuldade e até manifesta alguma reticência, para se liberar de suas amarras estatais”. (35)

O artigo 17 da “Aktiengesetz” fala de empresa dependente e empresa dominante. Eis aí variantes de terminologia que não deixam nenhuma dúvida sobre o fundo da definição: o legislador quis permitir a livre apreciação desta influência de onde emana a subordinação.

As decisões se tomam fora das sociedades, lá onde o poder efetivo, detentor do controle (a matriz) tem sua sede. Desde o momento em que a empresa dominante passa da virtualidade do controle à sua realidade, exercendo-o, há grupo. O fato de colocar-se em ação implica a instauração pela empresa dominante de uma direção única do grupo. Esta direção única constitui um elemento essencial do conceito de grupo; ela não deve, entretanto, ser entendida no sentido estrito.

A lei alemã, a partir da idéia da realização do controle tal qual se revela desde que existem grupos distingue-os admitindo a existência de grupos de fato e de direito.

Só é grupo de direito aquele que adere a um dos estatutos pré-constituídos pela lei, e o faz seu, aderindo a este estatuto através de um ato de valor constitutivo.

Somente dois estatutos são oferecidos pela lei à escolha dos interessados: o do grupo contratual e o do grupo integrado; um e outro consagram o controle, organizam seu exercício e as garantias dos associados e terceiros interessados.

Não basta um contrato qualquer para que haja grupo con-

tratual, é necessário que tenha sido concluído o do artigo 191 da lei, chamado “contrato de dominação”. (36) Somente este contrato confere ao controle seu valor legal.

O segundo estatuto, que é o da integração, só é possível entre duas sociedades por ações, uma dita sociedade principal — “Hauptgesellschaft” — e outra dita integrada — “Eingegliederte Gesellschaft” — e se distingue do grupo contratual pelo fato de ser constituído, não por um contrato, mas por decisão das assembleias sociais. Organizado com maior simplicidade ele visa a situação de uma sociedade por ações cujo capital está integralmente nas mãos de uma sociedade dominante.

O grupo de fato — “faktischer Konzern” — existe quando há um controle tornado efetivo pela instauração de uma direção única sem recurso a um ou outro dos estatutos de direito.

A reforma alemã encontra seu fundamento na vontade de reerguer o direito das sociedades contra sua degradação pelo fenômeno da concentração. Na exposição de motivos da “Aktiengesetz” o legislador acusa o ponto preciso de perturbação jurídica ao qual ele pretende levar auxílio: “Não é possível se admitir que permaneça fora das previsões da lei um fenômeno que anula a observação, pelo conselho de direção da sociedade, de seus deveres de independência”.

Legalizando este controle, a lei alemã entendeu fazer do “grupo contratual” e do “grupo integrado” os instrumentos de garantia dos interesses dos associados e dos terceiros.

Mas, a lei alemã também previu o caso do controle que uma empresa exerce sobre uma sociedade por ações ou sobre uma sociedade em comandita por ações, sem recorrer a um dos estatutos de direito (grupo contratual, ou grupo integrado).

No caso, trata-se de um grupo de fato. O regime do grupo de fato se encontra na “Aktiengesetz” paralelamente ao do grupo de direito, mas o regime do grupo de fato é particularmente severo e desvantajoso, próprio a desencorajar a recusa de adaptação dos estatutos de direito e organizado essencialmente na ótica destas desvantagens de tal modo que o regime do grupo de direito se impõe quase que soberanamente às empresas estrangeiras.

A empresa alemã ou estrangeira não pode exercer legalmente o poder de direção da empresa subordinada, conforme dispõe o artigo 308, salvo se adotou um dos estatutos previstos pela lei alemã, a despeito do qual, ela será submetida à regulamentação, particularmente rigorosa, dos grupos de fato.

Assim, a legislação alemã, norteadada pela noção de controle e estabelecida a partir da idéia de que “não há poder sem respon-

sabilidade", permite revelar claramente o estado de dependência no qual poderia se encontrar uma empresa determinada. ⁽³⁷⁾

Estas idéias fundamentais de subordinação e dominação facilitariam largamente, no que diz respeito à nossa questão, a aplicação da noção de centro de decisão que, como se precisou, não constitui um critério geral de ligação, mas deve ser introduzido como corretivo de um critério mais geral, que permanece em todas as circunstâncias e sede social.

3 — AS MULTINACIONAIS NO BRASIL

3.1 — Um meio favorável ao desenvolvimento das empresas multinacionais

Conforme afirmação de Ordonneau, "todos os países do mundo, com algumas exceções como a China, têm ao menos uma filial de firma multinacional sobre seu solo". ⁽³⁸⁾ É necessário reconhecer, entretanto, que esta implantação em escala mundial acresce particularmente nos países subdesenvolvidos, lugar tradicional por razões múltiplas: presença de matérias primas, como o petróleo, condições climáticas favorecendo certas plantações como a hevea que está na base da fabricação da borracha; exploração de "mão-de-obra abundante, etc...

Mas as razões políticas não estão ausentes e representam um papel importante se considerarmos a realidade latino-americana. Os países subdesenvolvidos se encontravam até um período recente na esfera de influência dos países desenvolvidos, quer por terem feito parte dos impérios coloniais europeus, quer por terem sido submetidos à sua influência política direta ou indireta, ou à influência dos Estados Unidos, quando se trata de países da América Latina.

Os investimentos americanos não estão concentrados sobre a Europa como é comum imaginar. De acordo com dados fornecidos pelo Survey of Current Business, atualmente, 30% dos investimentos americanos no mundo inteiro são dirigidos aos países subdesenvolvidos e eles estão em progressão constante". ⁽³⁹⁾

A América Latina recebe tradicionalmente as filiais das sociedades americanas e sua parte nos investimentos americanos destinados aos países subdesenvolvidos é muito elevada.

Os investimentos americanos que inquietaram os europeus diferem sensivelmente daqueles que originaram as tensões na América Latina. No que respeita às indústrias extrativas, o petróleo e os minerais constituem, historicamente, os pontos de atração dos investimentos americanos na América Latina.

Nos anos sessenta, os cinco bilhões de dólares de vendas anuais realizadas nestes setores pelas empresas sob controle americano representavam mais de 5% do produto nacional bruto e uma porcentagem muito mais importante ainda que a produção total latino-americana de petróleo e minerais. Na medida em que as tensões associadas às empresas sob controle estrangeiro são função da posição dominante destas empresas, as razões de tensões existentes na América Latina são bastante evidentes.

O impacto de tais investimentos é ampliado pela concentração em certos ramos da indústria (indústria automobilística, química e mecânica, por exemplo, conforme quadro apresentado mais adiante). Mesmo nos setores onde a concentração não é muito pronunciada em relação à indústria local, como no caso das indústrias alimentícias, as marcas mais conhecidas são geralmente as de firma sob controle americano.

Parece que as diferenças entre as políticas adotadas pelos países latino-americanos, como sublinhou Luciano Martins, "traduzem os projetos específicos de inserção internacional das elites de cada país na economia" ⁽⁴⁰⁾, manifestando por seus objetivos a procura de um certo equilíbrio entre sua dominação interna e a dependência estrutural à qual estão submetidas suas próprias sociedades.

A partir das políticas adotadas no início dos anos setenta poder-se-ia determinar três situações aparecidas na América Latina, em consequência do fenômeno multinacional: a) situação dos países que adotam fórmulas de cessão progressiva "fade out" da propriedade estrangeira aos nacionais; b) dos países que reservam setores específicos ao controle nacional (privado ou estatal), ou se esforçam em preservar o grau atual de associação entre o setor privado nacional e os capitais estrangeiros; c) a dos países que não opõem qualquer limitação à entrada de capitais, nem controle efetivo sobre o funcionamento das empresas.

Os países signatários do Pacto Andino ⁽⁴¹⁾ (também dito Pacto ou Acordo de Cartagena), sobretudo o Peru, fornecem a ilustração mais perfeita da primeira situação. O México e a Argentina constituem o melhor exemplo da segunda situação. No caso do México, todas as preocupações convergem em direção à proteção de setores econômicos atualmente sob controle estatal — (petróleo, petroquímica de base e mineração), à garantia dos níveis atuais de associação do capital privado nacional com o capital estrangeiro e, ao crescimento dos poderes estatais (notadamente no domínio da transferência de tecnologia) sobre a ação da multinacional.

O Brasil constitui o melhor exemplo da última situação, no sentido que: (a) nenhuma área específica está reservada ao setor privado nacional e, do mesmo modo, nenhuma garantia foi prevista ou posta em ação para manter o atual grau de associação com o capital estrangeiro; b) praticamente nenhuma restrição foi imposta (e todas as espécies de incentivos são oferecidas) à ação das empresas multinacionais.

“No caso brasileiro, o fator novo está na tendência do Estado em se associar diretamente ao capital estrangeiro”. (42)

A partir destas considerações, é forçoso reconhecer que a política brasileira, sobretudo depois de 1964, é totalmente contrária à política dos países que fazem parte do Pacto Andino. Estes países e o Brasil constituem os dois exemplos mais contraditórios, na América Latina, de reação às empresas multinacionais.

A atitude brasileira, a partir de 1964, é acentuada por uma escolha bem nítida que tem como justificativa o argumento dado no “memorandum” pessoal enviado à OEA pelo ex-ministro Roberto Campos:

“O debate (sobre o capital estrangeiro) começa quando se estabelece um conflito entre o objetivo de maximizar a taxa de crescimento, o que implica um alto grau de absorção de tecnologia e investimentos estrangeiros, e o objetivo de preservar a propriedade nacional setorialmente. O primeiro objetivo e não o segundo é que merece prioridade”. (43)

Esta escolha pode se reduzir na realidade ao seguinte aspecto: facilitar por todos os meios a entrada de capitais estrangeiros no país. Trata-se assim de uma dupla escolha, primeiro porque esta política foi escolhida entre diversas táticas possíveis, para fazer face aos diferentes problemas que desafiavam o governo; em segundo lugar, porque a política escolhida favorece o capitalismo nacional, não no sentido do exercício do poder nacional mas no da oferta do mercado ao capital estrangeiro.

Em outras palavras, o problema se resolve não através de sanções negativas, mas sim, através de sanções positivas.

A América Latina se compõe de um mosaico de povos, cada um tendo sua cultura e história próprias. Em compensação, quanto aos investimentos estrangeiros, estes países guardam um certo número de pontos em comum. Durante quase todo o século XIX, e no início do século XX, a idéia mais divulgada junto à elite dos principais países era que o investimento estrangeiro representava um alto negócio, útil ao mesmo tempo ao país onde era aplicado e ao país investidor.

Em alguns países da América Latina esta idéia não se revela-

va claramente, mas em outros ela era declarada de maneira perfeitamente explícita.

A idéia dominante era que o país não podia progredir sem a ajuda maciça das culturas "superiores", ou seja, das culturas europeias e norte-americanas. Esta ajuda tomou formas diversas: empréstimos importantes aos governos, enormes investimentos nas estradas de ferro, equipamento energético, o envio de certo número de funcionários e de técnicos europeus e americanos, assistência técnica apreciável na instalação de usinas metalúrgicas e têxteis.

A economia faltava capitais, competência técnica e gerência de modo que nenhum grupo ao nível da elite local se sentia seriamente ameaçado por esta participação.

Os governos locais, de sua parte, só viram vantagens nesta co-operação.

No caso do Brasil, cabe sublinhar a influência da geografia e da cultura que dão às observações precedentes um sentido todo especial, inexistente em outros países sul americanos. De uma forma ou de outra, cada um destes Estados conhece um período de várias dezenas de anos durante os quais o investimento era considerado inofensivo.

Por muito tempo — duração variável conforme o país — tanto os países investidores como os governos dos países recebedores de capitais acreditavam, com toda serenidade, tirar proveito da criação de filiais estrangeiras.

Mas nos últimos decênios os governos dos países de implantação começaram a reagir contra a presença cada vez mais invasora das filiais estrangeiras. Esta política não foi inteiramente premeditada, mas as reações tomaram formas próprias.

Pouco a pouco, os Estados começaram a abandonar a idéia que as empresas estrangeiras tinham teoricamente direito a um tratamento não discriminatório ; e a partir de então criaram um conjunto de direitos muito mais restrito àquelas.

Os países, em sua maioria, após haverem avaliado os prós e contras de uma política de restrição às filiais estrangeiras, escolheram finalmente uma solução intermediária procurando atingir um equilíbrio que levasse em conta os ônus e as vantagens.

Em consequência, praticamente todos os países reduziram o direito de penetração das filiais estrangeiras, em setores vitais, como: a aeronáutica, a rede bancária e, sobretudo, a exploração da matéria prima.

Geralmente em todos os países subdesenvolvidos a filial, uma vez instalada, o é, definitivamente; é excepcional que ela seja obri-

gada a se retirar por pressões governamentais insuportáveis. Se levarmos em consideração o caráter definitivo da instalação das filiais entre 1960 e 1970, pode-se concluir que 26 das grandes empresas americanas foram nacionalizadas na América Latina.

A resposta aos problemas surgidos pelo crescimento das empresas multinacionais variou de um país a outro, mas todos reagiram e colocaram em movimento a máquina Legislativa a fim de proteger sua economia. ⁽⁴⁴⁾

Determinados países, como o México, recusaram simplesmente que as filiais estrangeiras aproveitassem as vantagens oferecidas por alguns de seus programas de subvenção.

Outros impuseram condições especiais às empresas estrangeiras, condições essas mais imperativas que aquelas a que estavam sujeitas as empresas locais, e criaram, seguindo o exemplo da Comunidade Econômica Européia, um acordo de auxílio "entre países" — o Pacto Andino — que, além da tentativa de criação de um de cada país, definiu como política fundamental face ao capital estrangeiro: a) a subordinação da contribuição estrangeira a um mercado regional capaz de compensar as limitações dos mercados estrangeiro: a) a subordinação da contribuição estrangeira a um projeto global onde são colocados em valor os objetivos ligados à integração econômica e social dos países signatários; b) o estabelecimento de mecanismos de controle sobre os recursos estrangeiros a fim de garantir tais objetivos; c) contrabalançar a influência estrangeira pelo acesso das elites locais à propriedade e ao controle das decisões das empresas (é a fórmula do "fade out").

O Brasil não é signatário do Pacto e, por esta razão, adota uma atitude frontalmente contrária à nova tendência que se esboça nitidamente na América Latina.

A importância do Pacto Andino é indiscutível. Primeiro, pelo valor que teve na região, como o indicam as políticas imediatamente adotadas pela Argentina e pelo México; em segundo lugar, pela prova que o fato de impor controles aos investigadores estrangeiros não os impedem de investir precisamente onde existem estes controles.

Com efeito, as provas concretas de que dispomos nos revelam que, após um período de hesitação, as empresas multinacionais estão se adaptando perfeitamente à nova situação na qual devem funcionar. Neste sentido o argumento subjacente da política brasileira, que lhe serve de justificação (argumento segundo o qual, sem incentivos importantes e no caso de controle, o capital estrangeiro "não vem"), fica desmentido pela experiência andina.

Em regra geral, o conjunto de medidas tomadas em relação

às implantações de empresas políticas e econômicas do momento. No Brasil, as razões de uma tal atitude têm origens diversas, mas a razão primeira de uma política tão liberal frente às empresas multinacionais decorre precisamente desta obsessão em acelerar o desenvolvimento econômico. Além do mais, as multinacionais criam usinas e, em consequência, trazem capitais, técnicas, aproveitam a mão-de-obra. Elas aceleram largamente o progresso industrial; é ponto inegável (o que explica em grande parte o ilusório "milagre brasileiro"). Assim, o seu papel não é negligenciável e justifica ainda uma vez que certos países não adotam uma atitude puramente negativa ao seu encontro e que afirmam a possibilidade de conciliar interesses aparentemente divergentes.

A implantação de uma empresa estrangeira é então ocasião de um debate entre o governo do país interessado e os dirigentes da empresa; a implantação repousa, de certa forma, sobre uma base contratual ou, desde o início, algumas regras são definidas determinando o que estas empresas devem trazer para serem aceitas. ⁽⁴⁵⁾ Em contrapartida, como sói ocorrer, os Estados de implantação se obrigam a garantir certas vantagens ou certos direitos à empresa estrangeira.

De qualquer maneira, a implantação de uma empresa multinacional acarreta sempre a aplicação inevitável de capital; isto significa que elas exportam ao país de implantação os capitais necessários à criação de suas filiais.

Nos países subdesenvolvidos esta entrada de capital produz efeitos sensíveis sobre a economia. Estes países sofrem de falta de capitais devido à ausência de uma renda nacional suficientemente elevada para a criação de uma poupança, que poderia ser posteriormente redistribuída em diversos setores.

Os investimentos das empresas estrangeiras fazem com que se evite o recurso do empréstimo, cujo ônus de reembolso se revela demais pesado e nefasto, seja a médio ou a longo prazo.

Certos países, como o Brasil, têm acumulado dívidas tão imensas, que no seu reembolso entrava o próprio desenvolvimento. Nestas condições, as implantações das empresas estrangeiras têm uma vantagem evidente, porque elas resolvem o problema, ao menos superficialmente; mas, ao mesmo tempo, colocam o país numa situação de dependência total.

A existência do fenômeno e o seu reconhecimento só acentuam o círculo vicioso. Os dados relativos à renda nos países subdesenvolvidos, qualquer que seja o período considerado, deixam a desejar. Esta prova da inexistência de uma renda suficientemente elevada conduz o governo a aceitar e mesmo favorecer o investi-

mento estrangeiro, evitando o embaraço de um empréstimo. As dívidas exteriores aumentam paralelamente ao investimento e o país se afunda cada vez mais na dependência.

Finalmente, quanto mais as multinacionais ocupam um lugar importante na vida econômica de um país, mais se torna difícil para este controlar suas organizações e orientações.

3.2 — As atividades multinacionais no Brasil

Relativamente aos países subdesenvolvidos os governos insistem em afirmar o que as firmas estrangeiras devem trazer para suas economias. A implantação de uma empresa estrangeira é debatida entre o governo do país interessado e os dirigentes da empresa. Estabelece-se entre as duas partes um contrato no qual se determinam um certo número de regras.

O investidor estrangeiro se obriga, geralmente, a seguir um certo programa mais ou menos preciso e rigoroso. Em contrapartida o governo se empenha em uma série de cláusulas essencialmente negativas: não se opor à importação de fornecimentos e de utensílios necessários; não impedir a imigração de mão-de-obra competente indispensável; não limitar o montante dos lucros enviados ao estrangeiro, e assim por diante.

Um dado oportuno é certo quando se trata de empresas norteamericanas instaladas na América Latina: há sempre continuidade entre as atividades de fabricação. As empresas que se consagram à exploração de matérias primas quando de sua criação, acabam freqüentemente se dedicando às atividades de fabricação; as companhias produtoras de petróleo desenvolvem atividades petroquímicas; as minas de cobre, atividades metalúrgicas, etc...

Assim, compreende-se bem porque os países industrializados proibiram o acesso das empresas estrangeiras às matérias primas: aí reside, com efeito, o ponto de partida de uma implantação que acaba, inevitavelmente, num domínio sobre a economia nacional.

Apesar da conjunção de elementos por vezes heterogêneos, o Brasil é considerado pelos meios de negócio, como a região mais "economicamente vantajosa" ⁽⁴⁶⁾ da América Latina. As razões deste julgamento mantêm, evidentemente, estreita ligação com a abundância de recursos naturais, com o potencial do mercado, com a implantação industrial sob controle estrangeiro já existente nas principais regiões do país e, finalmente, com a política totalmente favorável às empresas estrangeiras.

Além das razões políticas e financeiras já evocadas anteriormente, outros motivos explicam o impulso considerável das empresas estrangeiras no Brasil.

A formação de uma mão-de-obra qualificada parece resultar da implantação das empresas estrangeiras. A vantagem que um país subdesenvolvido retira daí é indiscutível já que um dos problemas mais graves que ele tem a enfrentar reside justamente na falta de formação de sua mão-de-obra.

É necessário também considerar as contribuições tecnológicas. A introdução de novas técnicas de produção ou de novos produtos permitem aos países de implantação economizar os investimentos necessários e o tempo indispensável para preencher seu atraso em relação aos países mais desenvolvidos. Além do mais, e este dado é de imensa importância, as implantações beneficiam, sem demora, progressos imediatos e grandes inovações tecnológicas.

As técnicas de controle dos investimentos estrangeiros, deflagrados pelos governos, variam notavelmente de um país para outro na medida em que o grau de desconfiança difere conforme as nações. O Brasil constrangido por sua gigantesca dívida exterior e interessado pelas vantagens certas que decorrem da implantação de empresas estrangeiras, não impôs nenhuma limitação aos investimentos estrangeiros e não subordinou nenhuma empresa estrangeira a algum controle, tanto real, como formal.

De qualquer maneira, poder-se-ia determinar uma certa tendência, no caso brasileiro, a subordinar a autorização de instalação dos grupos estrangeiros à participação dos nacionais no capital e na gerência da sociedade a criar. Isto é verdadeiro para o Brasil e para diversos outros países da América Latina.

A participação dos capitais locais encontra, porém, muito rápido, seus limites e se revela, seguidamente, de uma eficácia ilusória.

O primeiro limite é o do montante dos capitais locais disponíveis. Salvo nos casos de países que dispõem de financiamentos abundantes e de investimentos privados prontos a arriscar seus capitais, este gênero de ação é inoperante e redundante em suspender a participação do "nacional" nas firmas estrangeiras.

Um segundo limite surge na freqüente ilusão que consiste em associar participação ao capital e controle. Desde o momento em que a empresa implantada é poderosa e necessária à economia do país de implantação é mister reconhecer que as exigências do grupo (ditadas pela matriz) se imporão sobre as prerrogativas de seus associados no seio da filial.

Finalmente, uma colisão de interesses pode nascer entre os nacionais partilhando do capital da filial e a matriz, sobretudo se se tratar de pessoas privadas. A prática já provou que o controle

que eles exercem é antes guiado pelos seus próprios interesses que pelo interesse do país a que pertencem.

O desejo formulado pela maior parte dos países de implantação, no sentido de verem os seus nacionais acederem à gestão das filiais de empresas estrangeiras corresponde a diversas preocupações. Quaisquer que forem os motivos reais dessa “nacionalização” do pessoal da direção, isto não corresponde a nenhum controle sobre o plano prático. Para se convencer desta realidade bastaria considerar as normas segundo as quais os dirigentes de uma empresa multinacional devem agir: nenhum nacionalismo, nem espírito nacionalista, nenhuma oposição às decisões da matriz, senão, o princípio fundamental da multinacionalização estaria arruinado.

“Parece que, fora dos casos específicos em que o sentimento nacional é todo poderoso, o pessoal dirigente das empresas multinacionais se liberta de toda ligação afetiva com sua nação de origem, ao menos, na vida profissional, e adere a um sentimento de internacionalização derivando diretamente de sua participação a uma empresa que negligencia as fronteiras e as ideologias. (47)

Isto nos leva a considerar que se o controle da nacionalidade dos associados exerce um papel considerável numa empresa considerada isoladamente, ao nível dos grupos de sociedades, a influência da nacionalidade sobre os interesses nacionais é, na maioria das vezes, fraco, para não dizer nulo.

Contrariamente ao que se pensa geralmente, a política de recrutamento, da maioria das empresas multinacionais, favorece o aproveitamento de um pessoal dirigente local, sempre que possível.

Este tipo de política é efetivamente aplicado. Uma pesquisa sobre as filiais americanas no Brasil, de 1950 a 1970, mostrou que a proporção de firmas empregando um pessoal dirigente brasileiro aumentou regularmente. “Em 1970, 64% dos 450 cargos de direção, nas empresas multinacionais, estavam atribuídos a brasileiros”. (48)

De tudo o que se acabou de expor somos levados a concluir que é absolutamente ilusório considerar a participação do capital ou a gerência como um meio de controle eficaz, o que redundaria em considerar como inoperante a única tentativa de controle aplicada pelo governo brasileiro.

Levando-se em consideração a atual política econômica do Brasil visando a participação dos nacionais ao capital e à direção da empresa, uma só forma jurídica se revelou suficientemente aplicável aos interesses visados, a “joint venture” (ou iniciativa conjunta).

Sabemos que a "joint venture" consiste essencialmente, numa associação de dois ou vários investidores de nacionalidades diferentes com vistas a realizar um certo negócio. Embora a forma mais utilizada seja a da divisão da propriedade entre os associados, outras modalidades de controle podem ser também adotadas: acordos financeiros, contratos administrativos, dependência tecnológica, etc...

A "joint venture" pode revestir duas formas principais: a) duas empresas ou mais, em dois ou mais países, se associam para investir num terceiro país; ou b) os investidores estrangeiros se associam aos nacionais de um país escolhido. Estes associados locais pode ser, quer uma empresa privada, quer uma empresa estatal, quer os dois ao mesmo tempo.

No Brasil esta última forma é a mais freqüentemente empregada na realização da política seguida pela "joint venture". Para atingir esse fim, o governo brasileiro colocou em ação incentivos fiscais para encorajar as empresas nacionais e estrangeiras à "democratização" de seus capitais. A sociedade de capital aberto é uma das formas mais correntes no Brasil. A primeira referência a esta forma de atividade foi feita em 1965, na "Lei do Mercado de Capitais". A partir desta data a legislação se enriqueceu de modo a conceder, cada vez mais, incentivos à "democratização" do capital.

Uma sociedade assim constituída goza de todas vantagens no Brasil e fica isenta do imposto sobre os lucros distribuídos a seus acionários.

O exame do quadro apresentado pelo Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas, sobre "As 500 maiores empresas brasileiras" ¹¹ revela-nos de maneira muito nítida a reação das firmas nacionais e estrangeiras a toda sorte de incentivos fiscais deflagrados pelo governo brasileiro.

Uma análise detalhada das 500 empresas definidas como "as maiores" na economia nacional exigiria, sem dúvida, um aprofundado estudo particular que ultrapassa os limites deste trabalho. Assim sendo, limitar-nos-emos a examinar a participação das empresas estrangeiras.

O problema difícil, que se coloca desde o início, é o da definição de empresa estrangeira. O que é uma empresa estrangeira? Para a realização do quadro esboçado pelos economistas do Instituto Brasileiro de Economia, o critério utilizado foi aquele segundo o qual toda empresa cujo capital dos "não residentes" ultrapassa 10% do total, foi considerada como estrangeira. Apesar da arbitrariedade dessa classificação, ela encara o conjunto das empresas atualmente em plena atividade sobre o solo brasileiro.

O quadro da participação do capital estrangeiro foi apresentado assim:

As 500 maiores empresas e seus proprietários:

<i>Classificação</i>	<i>Participação estrangeira</i>	<i>Nacionais</i>
1 a 50	21	29
51 a 100	16	34
101 a 200	21	79
201 a 300	25	75
301 a 400	22	78
401 a 500	17	83

Fonte: Revista "Conjuntura Econômica" julho de 1972, vol. 26, n.º 7, p. 130.

O quadro nos permite verificar a participação estrangeira na economia nacional: 337 sociedades sobre as 100 primeiras são estrangeiras (sobre as 50 primeiras, 21 são estrangeiras e detêm 40% do capital total e sobre as 50 seguintes, 16 são estrangeiras e detêm mais de 30% do capital total).

Entre a 100.^a e a 200.^a, 21 são estrangeiras e detêm mais de 20% do capital; da 200.^a a 300.^a, 25 são estrangeiras e detêm mais de 22.^a do capital; da 300.^a a 400.^a, 22 são estrangeiras e detêm mais de 20% do capital, e, finalmente, da 400.^a a 500.^a, 17 são estrangeiras e detêm 18% do capital total.

Sobre o conjunto das 500 empresas, mais ou menos, 24,4% seriam estrangeiras (segundo o critério definido pelo Instituto Brasileiro de Economia) isto quer dizer que 122 são multinacionais ou têm uma participação multinacional que detêm mais de 25% do capital.

O fato mais surpreendente no quadro acima citado é que a porcentagem mais elevada de participação estrangeira se encontra precisamente nas 100 primeiras empresas (37%), justamente aquelas que têm maior influência sobre a economia nacional.

O dado de que 122 multinacionais funcionam sobre o território nacional é ainda mais surpreendente se considerarmos os setores de atividades nos quais atuam, todos essenciais à economia nacional, assim: a distribuição da eletricidade do Rio e de São Paulo, o petróleo e seus derivados, os produtos farmacêuticos, os automóveis e os meios de transporte em geral, trabalhos de terraplenagem, pneus, pesticidas e fertilizantes, a indústria pesada de material elétrico, telecomunicações, produtos alimentícios, construções, comércio exterior, publicidade, entre outros.

Basta considerar as 12 maiores empresas entre as 500 empresas estudadas:

<i>Setor</i>	<i>Empresa</i>	<i>Origem da Matriz</i>
Eletricidade	Grupo Brascan ou Light do Brasil	Grupo "Bond and Share" - Toronto Canadá
Material de Transporte	Volkswagen do Brasil	Volkswagenwerk A.G. - Wolfsburg - Alemanha
Material de Transporte	Mercedes Benz do Brasil	Daimler-Benz A.G. Stuttgart - Alemanha
Mecânica	General Motors do Brasil	General Motors Corporation - Detroit - Estados Unidos
Material Elétrico e Comunicações	Philips do Brasil	Philips Gloeilampenfabrieken - N.V. Eindhoven - Holanda
Automóveis	Ford do Brasil	Ford Motor Co. Michigan - Estados Unidos
Química	Rhodia Indústrias químicas e têxteis	Rhône Poulenc S.A. - Paris - França
Química	Union Carbide do Brasil	Union Carbide Corporation - New York - Estados Unidos
Borracha	Pirelli S.A.	Pirelli S.A. - Milão - Itália
Petróleo e derivados	Esso brasileira de petróleo	Exxon Corporation - New York - Estados Unidos
Comunicação	I.B.M. do Brasil	International Business Machines Corporation - New York - Estados Unidos
Fumo	Companhia Souza Cruz Comércio e Indústria	British - American Tobacco Ltd. Londres - Inglaterra

A preponderância das empresas americanas é nítida, elas ocupam a metade do quadro das 12 maiores empresas estrangeiras em atividade no Brasil. Mas é necessário reconhecer que a participação das empresas européias revela uma forte tendência a crescer.

A atividade multinacional européia continua ainda pouco significativa se considerarmos que os Estados Unidos isoladamente representam quase a atividade dos cinco países europeus.

A atividade dos países originários da Comunidade Econômica

Européia se realiza de modo muito discreto e sem se manifestar através de uma política oficial, quer por parte dos governos isolados, quer por parte das instituições da C.E.E. Em uma palavra: a influência destes países tende a aumentar mas sem que isso apresente qualquer interesse pelo poder. A estratégia se realiza, por exemplo, através da participação européia crescente nos organismos multinacionais, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento, ou através de negociações bilaterais entre governos sob a capa de uma discussão de problemas financeiros.

De qualquer maneira, cabe reconhecer a predominância e mesmo a dominação das empresas americanas sobre a maior parte da economia brasileira.

Isto é fácil de compreender se considerarmos as relações estreitas que ligam a política brasileira aos interesses americanos. É oportuno lembrar que as multinacionais americanas acabaram por estabelecer um Acordo de Garantia de Investimentos ⁽⁴⁹⁾ entre o governo brasileiro e o americano, acordo que as coloca ao abrigo de qualquer decisão visando reduzir a atividade e presença das empresas estrangeiras no Brasil. Para atrair os investimentos americanos ao Brasil, o Acordo garantiu toda uma série de vantagens e incentivos jamais vistos, anteriormente, na história financeira brasileira. A questão provocou debates apaixonados mas o Acordo foi, finalmente, ratificado pelo Congresso Nacional.

O exame dos nove artigos que compõem o decreto, nos revela a que ponto o Direito foi negligenciado quando da aceitação do Acordo bilateral Brasil — Estados Unidos.

Primeiramente, o Acordo é inconstitucional porque é contrário à soberania do país. Ele aliena a independência do Brasil transferindo a uma outra nação todos os poderes, obrigações e deveres jurídicos próprios à esfera brasileira, concede a outra nação o controle, a direção e a fixação das opções e prioridades que são da competência exclusiva do Brasil, respeitadas seu desenvolvimento econômico e sua segurança nacional.

Além do mais, o Acordo:

- elimina os pressupostos da jurisdição brasileira em matéria de exclusividade e de permanência;

- suprime o princípio de igualdade de todos diante da lei, concedendo privilégios aos estrangeiros;

- contribui a uma desnacionalização acelerada do parque industrial brasileiro;

- institui derrogações que são contrárias à ordem jurídica constitucional e ordinária brasileira, transformando um assunto

de direito privado interno em assunto de direito internacional público;

— não protege o direito que tinha o Brasil de fixar e de aprovar o valor das garantias que ele deveria pagar em definitivo.

É certo que dois problemas essenciais se colocam à empresa multinacional no momento de sua implantação no estrangeiro: a segurança de seus investimentos no estrangeiro e controle de suas filiais. Pelo Acordo de Garantia de Investimentos os dois problemas foram resolvidos ao mesmo tempo e, além de todas as vantagens garantidas, como sublinhou o senador Zaire Nunes ⁽⁵⁰⁾ o Acordo “legalizou a ação das multinacionais americanas sobre o território brasileiro”.

As estratégias expansionistas das firmas americanas receberam desde a origem um apoio tão firme por parte do governo brasileiro que se é levado a pensar tratar-se de uma política consciente e deliberada. As facilidades não se fizeram ausentes, o apoio diplomático e até militar do poder americano também esteve presente e, mesmo a legislação, o meio mais concreto de conter e frear os interesses contrários a uma nação, serviu de suporte e de fundamento à sua ação. Nesse sentido, a observação de Ordonneau é perfeitamente justa quando declara que “nenhuma empresa se arrisca e jamais se arriscará a instalar filiais num país que não garante condições de sobrevivência”. ⁽⁵¹⁾

3.3 — As tentativas de legislação anti-truste no Brasil

É indiscutível que a presença das empresas multinacionais sobre o território de um país provoca desequilíbrios de ordem econômica ou social mais ou menos importantes.

O peso específico destas empresas é tal que arrisca modificar as estruturas nacionais da economia a ponto de ameaçar a autonomia das decisões públicas. Assim, a presença das multinacionais atinge a independência de uma nação ao mesmo tempo porque esta arrisca perder todo poder sobre sua economia como em razão dos conflitos de alijamento que provoca a pluralidade de ações no país de implantação.

Estas constatações de ordem econômica, social e jurídica levaram os países a proibir a penetração de empresas estrangeiras em setores bem definidos de suas economias. Estes setores podem ser classificados em três categorias: os que concernem à defesa nacional, os que dizem respeito à informação e, finalmente, os que se revelam vitais tanto para o equilíbrio, como para a independência econômica.

A defesa nacional é o ponto básico das proibições. Mesmo os países mais liberais opõem seu veto mais categórico às empresas que desejam se instalar com a intenção de fabricar bens essencialmente destinados às forças armadas.

No setor da defesa nacional se encontram, na maioria das vezes, juntos os setores da aviação e da navegação.

A informação, concebida no sentido mais ou menos largo, é também um setor muito sensível. A maior parte dos países proíbem todo e qualquer investimento estrangeiro na imprensa de informação. Trata-se de uma reação muito compreensível da parte das nações: para uns trata-se de impedir a intrusão estrangeira na formação de opções políticas nacionais, para outros, trata-se simplesmente de não deixar entre mãos estrangeiras um instrumento do governo.

Quanto ao rádio e à televisão são atividades nas quais os investimentos estrangeiros são sistematicamente proibidos.

O último setor proibido às empresas estrangeiras, o das indústrias que se revelam vitais para a independência e o equilíbrio econômico, é muito flutuante e não cobre os mesmos ramos econômicos, conforme as nações. Parece que a determinação do que é vital ou daquilo que não o é, determina, com efeito, uma apreciação ligada à idéia mesma que as nações se fazem da independência econômica e do julgamento que elas têm sobre seu equilíbrio.

Certos países industriais proíbem a implantação de empresas estrangeiras no setor dos serviços públicos: eletricidade, gaz, transportes, etc., outros, como a Argentina, recusam, sistematicamente, a infiltração de empresas estrangeiras no setor bancário, outros, as empresas que exploram as florestas e quedas de água (Suécia e Noruega), as minas (o México e, desde as nacionalizações ⁽⁵²⁾ ocorridas na América Latina, o Chile e o Peru).

Apesar da flutuação do que se considera como setor vital para a economia de uma nação, é fácil constatar que na América Latina, todos os países se esforçam cada vez mais em colocar em dia uma legislação de proteção de seus recursos naturais. Esta constatação não tem nada de surpreendente se partirmos da premissa segundo a qual a riqueza do subsolo é comum a todos estes países, ou à sua grande maioria.

Não é sem razão que os grandes investidores estrangeiros consideram o Brasil como "a mais economicamente vantajosa das regiões subdesenvolvidas".

Se considerarmos a situação jurídico-econômica do Brasil, tomando como base o ano de 1946 (fim do Estado Novo) e sobretudo após a revolução de 1964, somos forçados a reconhecer que um ver-

dadeiro processo de retrocesso jurídico se desenvolveu no Brasil. Fórmulas jurídicas firmadas, tradicionais e reconhecidas no mundo civilizado (como as de proteção e controle da economia nacional) foram sacrificadas cedendo lugar a uma série de esquemas e de planos econômicos que constituem o famoso “milagre brasileiro”.

Para realizar este “milagre” não se hesitou em reduzir a nada o papel do Direito. Os economistas todos poderosos, aliados ao mundo político, levaram o liberalismo a um ponto jamais atingido. Os textos legislativos foram esvaziados em tudo que poderia implicar num certo controle, as Constituições se dobraram aos interesses “mais elevados” da nação e, ao contrário do que se produziu nos países industrializados, o valor do Direito se tornou discutível e a produção legislativa apresentada como um “incômodo” para o desenvolvimento econômico.

Todos os setores da economia nacional, mesmo os setores fundamentais (petróleo, minerais em geral, etc.) foram subtraídos do controle legislativo “prejudicial” ao desenvolvimento econômico.

A política econômica dirigida pelo Sr. Delfim Neto produziu, incontestavelmente, bons resultados que provocaram uma verdadeira euforia no Brasil.

Pode-se agora começar a avaliar o preço social e os riscos políticos deste “milagre”.

Uma análise detalhada de todos os setores vitais, acima citados, poderia ser feita, mas, por questão de espaço, examinaremos somente a questão do petróleo, que sempre foi, é, e sempre será a manifestação mais significativa da independência econômica de qualquer país.

Em outubro de 1975 o governo brasileiro declarava que as companhias petrolíferas estrangeiras poderiam fazer prospecção no subsolo brasileiro assumindo o risco dos investimentos.

Vale lembrar que dois grandes fatores gerados pelo dito “milagre” brasileiro, a saber: as importações e o endividamento, levaram o governo a aceitar os contratos de risco.

Na exposição de motivos que levou o governo a aceitar os contratos de risco os dois pontos que acabamos de citar, ficaram notórios: “No setor petrolífero é fácil calcular que os recentes aumentos do preço internacional representam — se o nível atual de importação é mantido — um aumento direto das despesas, na ordem de 300 milhões de dólares por ano, e, no que diz respeito a incidências diretas, mais ou menos, 400 milhões. É desnecessário dizer que uma tal elevação de despesas de petróleo é dificilmente compatível com a situação prevista pela balança comercial” (53)

Agravando ainda mais a conjuntura econômica, além da demanda do petróleo, o endividamento do país atingia em 1975 um nível assustador.

A dívida do Brasil era, em dezembro de 1968, 4 bilhões de dólares; em 1973, 12 milhões. De 17 milhões em dezembro de 1974, ela atingia a cifra fabulosa de 22 bilhões, em dezembro de 1975. Atualmente já ronda a casa dos 130 bilhões de dólares.

O Brasil não tinha escolha. Para obter novos empréstimos se viu constrangido a apresentar garantias. A solvabilidade do país começava a ser colocada em dúvida, e os credores exigiam novas garantias. Os contratos de risco, ao mesmo tempo que entregavam o petróleo brasileiro aos grupos multinacionais (na sua esmagadora maioria, americanos) melhorariam a credibilidade do país no exterior. Neste sentido as declarações do então Ministro das Finanças, Mário Henrique Simonsen, são bastante reveladoras da filosofia reinante. ⁽⁵⁴⁾

A aceitação dos contratos de risco corresponde ao desfecho normal de uma longa série de decisões mais centralizadas sobre os interesses imediatos do povo e, por isso mesmo, foi considerada por certos setores da opinião pública brasileira (ver, neste sentido, os jornais da época) como uma concessão exagerada, senão, uma humilhação.

O petróleo, a maior riqueza brasileira, e, atualmente, a maior riqueza econômica, na escala mundial, que deveria ter correspondido ao grau mais elevado de controle, por parte do governo, tornou-se a fonte primeira de endividamento exterior.

“A autorização concedida às sociedades petrolíferas estrangeiras de participar na prospecção do subsolo, através da fórmula dos contratos de risco, equivale, em última análise, a liquidar o petróleo nacional superando um degrau suplementar na desnacionalização da economia”. ⁽⁵⁵⁾

Eis aí a chocante realidade do “milagre” brasileiro: a procura de mercados e de meios financeiros, considerando a inerente capacidade interna da economia, o Brasil recorreu na última década a constantes injeções de capital estrangeiro para sustentar seu “milagre”.

A partir de 1964, os investimentos estrangeiros, e em primeiro lugar os dólares americanos, fizeram uma entrada maciça no Brasil. Uma rápida análise desta política de abertura permite constatar-se que o capital estrangeiro domina todos os setores estratégicos da economia e que, através de suas filiais agora instaladas sobre o território, as multinacionais se entregam ao livre jogo das especulações.

As altas petrolíferas simplesmente destruíram — mais rápido do que se previra — o sonho brasileiro de um endividamento constante sem problema maior. Agravando o déficit da balança de pagamentos, o aumento do custo do petróleo obrigou os responsáveis econômicos a emprestar cada vez mais numa conjuntura pouco propícia a negociações desta natureza. Na época, e segundo a lei da oferta e da procura, os meios financeiros internacionais fizeram subir as taxas de juro e reduziram os prazos de reembolso.

Foi esta mudança brutal no perfil da dívida que revelou subitamente os efeitos cumulativos do endividamento e a situação inegável de bancarrota.

Diante de um panorama negativo, mas perfeitamente realista o jurista perplexo se questiona sobre o papel representado pela legislação brasileira nos últimos decênios. Qual o papel do poder legislativo na estrutura do Estado? O Direito não dispõe de instrumentos suficientemente hábeis para impedir a ação das multinacionais, através da aplicação de uma legislação anti truste eficaz?

Getúlio Vargas decretou em 22 de junho de 1945 a “Lei Anti Truste — (decreto lei n.º 7666, também chamado “Lei Malaia”). Esta lei, dividida em quatro grandes capítulos: A) dos atos contrários à economia nacional; B) dos atos nocivos ao interesse público; C) do controle do exercício do poder econômico; e D) da comissão administrativa da defesa econômica, só tinha 32 (trinta e dois) artigos, mas o rigor de suas disposições e o estado de espírito na qual foi elaborada, visando a real proteção da economia nacional, representava um meio seguro, nas mãos do governo, para evitar qualquer abuso econômico.

Entretanto, a política sempre dominante, revogaria o decreto em 9 de novembro do mesmo ano. A lei não teve um ano de existência. Com a queda de Getúlio Vargas em 29 de outubro de 1945 a lei anti truste era anulada pelo decreto lei n.º 8167, do presidente José Linhares.

A Constituição de 1946, no seu artigo 148, determinava a repressão de todo abuso econômico. Como a questão fosse deixada à apreciação da legislação especial, o abuso econômico não foi nunca mais suficientemente freado pela legislação.

Em 1961 circulava no Congresso Nacional um projeto de lei destinado a regulamentar a remessa de lucros. O projeto, transformado em lei muito tímida, em vista das diversas emendas, foi votado em 10 de setembro de 1962 (Lei n.º 4137) mas o presidente da República só conseguiu fazê-la promulgar em 20 de maio de 1963.

É necessário, porém, reconhecer que “é incontestável que esta lei não foi aplicada. O Conselho Administrativo da Defesa Econômica — CADE — como órgão executivo, vem confessando sua ineficácia com frequência cada vez maior”. (56)

Em 14 de julho de 1965, uma nova lei sobre mercado de capitais — Lei n.º 4728 — era aprovada pelo Congresso Nacional. Apesar das irregularidades e fraudes (57) que acompanharam sua elaboração, é esta lei que se encontra atualmente em vigor no Brasil.

De qualquer maneira, o Acordo de Garantia de Investimentos, assinado entre o Brasil e os Estados Unidos, em 6 de janeiro de 1965, coloca em xeque toda a legislação em vigor até o presente momento.

Em março de 1975, após as primeiras manifestações de esgotamento da política de “crescimento acelerado a qualquer preço” o Congresso Nacional criou uma comissão parlamentar de inquérito (58) para questionar a ação das empresas multinacionais sobre o território brasileiro.

A legislação brasileira sobre as sociedades anônimas exige a autorização do governo para o funcionamento no Brasil de empresas estrangeiras (artigos 64 e seguintes do decreto lei n.º 2627, de 1940, revogado pela Lei n.º 6404 de 1976), mas nenhuma medida restritiva foi prevista quanto à possibilidade das empresas estrangeiras se associarem a empresas brasileiras, o que redundaria em admitir a participação estrangeira na criação de uma sociedade anônima “brasileira”.

A legislação brasileira admite, pois, que uma empresa brasileira seja constituída por outras empresas estrangeiras, sem a necessidade de nenhuma autorização prévia, de tal forma que o registro no Banco Central, feito “a posteriori” é uma simples formalidade para assegurar o reenvio futuro do capital estrangeiro.

Este sistema constante na legislação em vigor é o que predominou na Nova Lei das Sociedades Anônimas (Lei nº 6404 de 1976), que, conforme se viu em artigo anterior, é uma tentativa frustrada de disciplinar a ação dos grupos de sociedades.

Assim, continua a falta na legislação brasileira, contrariamente ao que ocorre na maioria das legislações estrangeiras, a necessidade de um acordo prévio ou “a posteriori” para os investimentos estrangeiros realizados no Brasil.

As conclusões da comissão parlamentar de inquérito ainda não são conhecidas. Nos 5 anos de discussão a comissão apresentou dois projetos como parte da conclusão dos trabalhos e que definem o posicionamento do capital estrangeiro na economia brasileira.

Em razão da longa tramitação, os dois projetos correram o ris-

co de seguer chegar à ordem do dia, o que aconteceria se chegassem a receber, pelo menos, um parecer contrário das comissões técnicas por onde tramitavam. De qualquer forma a aprovação definitiva dos projetos ainda não ocorreu devido a intermináveis adiantamentos solicitados.

As conclusões da CPI não produzirão, certamente, o efeito esperado, se levarmos em consideração a filosofia dominante na época de sua instalação, pouco modificada atualmente.

Em 5 de maio de 1975, o então presidente Ernesto Geisel expunha o que o Brasil esperava das multinacionais: "... as empresas estrangeiras, mesmo de caráter transnacional, encontram seu lugar no modelo de desenvolvimento adotado. O governo lhes reconhece um lugar digno de relevo, como veículos de drenagem da economia estrangeira, da transferência de tecnologia e da introdução da capacidade de gestão nos negócios do país, assim como fatores de ampliação e de diversificação do leque de exportações". (59)

A declaração do presidente é clara e sem nenhuma ambigüidade: as empresas multinacionais fazem parte de um esquema político-econômico, elas são aceitas, bem-vindas e mesmo desejadas. Sua implantação sobre o território brasileiro é um objetivo visado pelo governo.

3.4 — Conclusão

A existência e a ação das empresas multinacionais colocaram em xeque a maioria dos processos previstos pelo Direito. Esta constatação não é surpreendente pois o Direito é um fenômeno de Estado, nacional, enquanto o grupo multinacional tem como principal característica sua atividade internacional, além das fronteiras.

O exame da estrutura de uma empresa multinacional, em todos seus aspectos nos revela uma verdade: qualquer que seja a técnica empregada pelo grupo a fim de atingir a divisão internacional do trabalho, a matriz manterá sempre o controle sobre as sociedades que lhe estão subordinadas. Logo, entre matriz e filial se estabelece uma relação de subordinação; a matriz ditando a estratégia do grupo e todas as filiais realizando a política ditada pelo "cérebro" deste grupo.

Nesta perspectiva poder-se-ia falar de uma centralização de decisões; a sede social da filial (ou da sociedade subordinada) perde seu aspecto decisivo pois esta sede social só coloca em prática as decisões tomadas na matriz (na grande maioria, situadas no estrangeiro). A matriz representa o nível mais elevado, o da centralização do grupo.

tir que o poder econômico destas empresas dirija a economia nacional que será assim sempre dependente. O poder público sus-

Sob esta ótica, a noção de centro de decisão, sem obrigar a fixar a sede da matriz num país determinado, mas precisando tão somente que o centro de decisão não coincide necessariamente com a sede social da sociedade, corresponde a uma preocupação de controle mais preciso que não pode ser desprezado nem recusado pelos juristas.

Se o centro de decisão não coincide, com a sede social de uma sociedade determinada, sua integração no meio econômico é ficícia.

Seria possível conceber a integração de uma empresa num certo meio econômico se ela está subordinada a um centro de decisão que se situa fora deste meio? Uma resposta afirmativa nos parece difícil de admitir.

A grandeza e o poder das empresas multinacionais revelou no domínio da concorrência internacional, dados demais importantes para serem negligenciados. A organização de um grupo multinacional repousa sobre uma noção muito simples: a de dominação e de subordinação. Uma pressupõe a outra e as duas constituem uma realidade.

É a aceitação destas noções em estado bruto que conduziu o legislador alemão à elaboração de um novo sistema legislativo bem adaptado à realidade multinacional. Eis aí uma lição que não pode ser esquecida pelos legisladores: o problema das multinacionais não se satisfaz com soluções parciais ou limitadas a certos setores do direito, mas — e aí reside o mérito da iniciativa alemã — exige uma reestruturação do Direito inteiro.

Isto é igualmente válido para o Brasil onde, apesar de um liberalismo desenfreado, o esforço das gerações novas, a mudança inevitável dos ciclos econômicos e o poder da justiça se imporão de modo a gerar um direito suficientemente internacional sem sacrificar a nação.

Se há um fator que as empresas multinacionais consideram como problema, é o fato de serem objeto de fiscalização incessante dos governos, quando elas tentam se desenvolver no cenário internacional.

O único meio de realizar esta fiscalização é a colocação em ação de uma legislação ao mesmo tempo maleável e poderosa, mas que, sobretudo, saiba adotar uma política sem ambigüidade.

Liberalismo ou controle: eis aí as opções impostas pela realidade multinacional às nações. O liberalismo brasileiro conduziu a nação a um estado de dependência total. Não se pode mais permi-

tentado pelo Direito deve criar uma economia própria, único meio de garantir a liberdade da nação.

Uma nação não pode falar de verdadeira independência política se ela não tem economia própria. Se as energias individuais se esgotam ou se aviltam, se as instâncias responsáveis se calam, o Estado é impotente, todas as prescrições legais são letra morta e ao país só resta se colocar à disposição do estrangeiro.

NOTAS E REFERÊNCIAS:

- (1) VERNON, Raymond — "Les entreprises multinationales". *Calmon Levy*, — Paris, 1973. p. 19.
- (2) SABATIER, Alain — "Les sociétés multinationales", *Editions de Centurion* — Paris — 1975, p. 12.
- (3) DUNNING, John — "The multinational enterprise", *London PEP* — 1975, p. 23.
- (4) BROOKE, Michel e REMMERS, Lee — "La stratégie de l'entreprise multinationale" — *Sirey*, Paris — 1973, p. 8.
- (5) BERTIN, Gilles Y. — "Les sociétés multinationales" — *P.U.F.*, Paris — 1975, p. 11 e 12.
- (6) — Op. cit. p. 44.
- (7) — 297 empresas multinacionais para a "Trade and Tarif Comission" (1970): 250 para o relatório das Nações Unidas; 187 multinacionais americanas para P. Ordonneau, a partir do critério exigindo que elas tenham 25% de suas atividades no estrangeiro; 300 empresas multinacionais para o Bureau International du Travail, apud Sabatier.
- (8) — Consideramos como matriz aquela que possui e controla um investimento direto no estrangeiro, que constitue a organização central da empresa em oposição às filiais no estrangeiro. A filial estrangeira (ou filial, simplesmente, ou afiliada, ou sociedade local) é a forma societária que representa o investimento direto no estrangeiro.
- (9) ORDONNEAU, Pascal — "Les multinacionais contre les Etats" — *Editions Ouvrières* — Paris — 1975, p. 79.
- (10) TUGENDHAT, Christopher — "Ces multinationales qui nous gouvernent" — *Editions Bernard Grasset* — Paris — 1971, p. 8.
- (11) — Segundo esta teoria, tão antiga como a teoria das transações econômicas internacionais, nem todos os países oferecem as mesmas facilidades de produção. Quando os mercados apresentam uma certa disparidade, concorrência é desigual e as empresas não se encontram em condições de concorrência idênticas; isto ocorrendo elas não têm opção: se querem resistir é necessário que se instalem lá onde os custos são menos elevados.
- (12) ORDONNEAU, Pascal — op. cit., p. 92.
- (13) — Entre 1960 e 1970, enquanto um bilhão de dólares, em dinheiro vivo, era transferido cada ano às filiais implantadas nos países subdesenvolvidos (América Latina, sobretudo), 2,5 bilhões, aproximadamente, saíam destes países, sob forma de lucro.
Fonte: "Survey Current Business" 49, n.º 10, outubro de 1969 apud Vernon op. cit. p. 217.
- (14) ORDONNEAU, Pascal — Op. cit. p. 109.
- (15) BROOKE e REMMERS — Op. cit. p. 130.
- (16) BROOKE e REMMERS — Op. cit. p. 132.

Número de Filiais estrangeiras das 187 empresas multinacionais sob controle americano, classificadas a partir da importância da participação da matriz, 1967.					
Zona geográfica	Participação da matriz (a)				Total das filiais
	Única	Máxima	Mínima	Desconhecida	
Todos países estrangeiros	5.143	1.457	660	667	7.927
Canadá	817	101	44	86	1.048
América Latina	1.195	365	197	167	1.924
México	230	79	61	42	412
Argentina	115	36	20	16	187
Brasil	173	48	16	30	267
Europa e Reino Unido	2.221	651	227	303	3.401
Comunidade dos Seis	1.025	351	137	162	1.675
França	256	133	62	42	493
Alemanha	293	84	26	53	456
Itália	188	70	19	33	310
E.F.T.A. (A.E.L.E.)	1.037	196	53	119	1.405
Reino Unido	554	129	38	79	800
Outros países da Europa	159	104	37	21	321
Países independentes ligados à "Commonwealth"	460	113	37	38	648
Ásia e outros países da África	450	227	155	74	906
Japão	72	71	65	25	233
Índia	29	23	28	6	86
África negra	112	28	20	6	166

(a) — Uma participação "única" implica que a matriz possua ao menos 95% das ações; "máxima" -50-94% e "mínima" 4-49%.

Fonte: Vaupec and Curhan "The Making of Multinational Enterprise", Harvard Business School, Boston — 1969, citado por Vernon, R. — op. cit., p. 178.

(17) O quadro aqui apresentado nos dá uma idéia real da supremacia exercida

pela matriz na "gestão" das filiais que lhe estão subordinadas:

(18) LOUSSOUARN, Yvon — "Les conflits de lois en Matière de sociétés" — (tese) *Librairie du Recueil Sirey* — Paris — 1949, p. 330.

(19) — Esta constatação levou Brooke e Remmers a reconhecer na filial um efeito de "espelho".

- (20) TUGENDHAT, Christopher — Op. cit. p. 12.
- (21) Citado no relatório de uma conferência de diretores de filiais estrangeiras. Apud: Brooke e Remmers, ob. cit. p. 186.
- (22) TUGENDHAT, Christopher — *"Ces multinationales qui nous gouvernent"* — Editions Bernard Grasset — Paris — 1971, p. 165.
- (23) No Brasil, entre 1971 e 1974, mais de 3.000 pequenas e médias empresas declararam falência determinada pela pressão de grupos multinacionais. cf. *"Opinião"* de 20 de maio de 1975, citado por Osny Duarte Pereira — *"Multinacionais no Brasil"*, p. 99.
- (24) Caso *"Fruehau-France"* — Paris - 22 de maio de 1965, Dalloz, p. 147 — J.C.P. II 14.274 bis e *"Gazette du Paris"* 1965, 2, p. 86.
- (25) Opinião emitida por um diretor britânico de uma filial de sociedade americana, em W.Y. KENYON, Jones, no *"International Operations Conference Papers"*, 1966, art. 4 citado por BROOKE e REMMERS — *"La stratégie de l'entreprise multinationale"*, p. 13.
- (26) GOLDMANN, Bertold — *"La nationalité des sociétés"*, em: *Travaux du Comité Français de Droit International Privé* — 1966/1969, p. 231. *entreprises multinationales* em *"La croissance de la grande firme multinationale"* — C.N.R.S., p. 368.
- (27) LOUSSOUARN, Yvon — *"Problèmes juridiques posés par la croissance des entreprises multinationales"* em *"La croissance de la grande firme multinationale"* — C.N.R.S., p. 368.
- (28) LOUSSOUARN, Yvon — Obra citada, p. 375.
- (29) Artigo I — *"Sont reconnues par les Etats contractants les fusions intervenues conformément aux dispositions ci-après, entre les sociétés constituées en conformité de la loi d'un de ces Etats et ayant eur siège statutaire dans les territoires auxquels s'applique la présent Convention"*.
- (30) GOLDMANN, Bertold — Obra citada, n.º 25, p. 242.
- (31) SINAY, Robert — *"Vers um droit des groupes de sociétés"* *Gazette du Palais* — 1967, I semestre p. 71.
- (32) LOUSSOUARN, Yvon — Obra citada, p. 371 e 372.
- (33) LOUSSOUARN, Yvon — *"Jurisclasseur de Droit International Privé"*, fascículo 564 A. n.º 180.
- (34) LOUSSOUARN, Yvon — Obra citada, n.º 183.
- (35) LOUSSOUARN, Yvon — *"Problèmes juridiques posés par lacroissance des entreprises multinationales"* em *"La croissance de la grande firme multinationale"* — C.N.R.S., p. 391.
- (36) O artigo 291 da lei alemã define o contrato de dominação como "a convenção entre empresas pela qual uma sociedade por ações ou em comandita por ações submete a direção da sociedade a uma outra empresa".
- (37) A nova Lei das Sociedades Anônimas (Lei n.º 6404, de 15 de dezembro de 1976) se inspirou diretamente da lei alemã *"Aktiengesetz"*, mas, ao invés de vislumbrar toda a questão dos grupos de sociedades, legislou timidamente de modo a só regulamentar o fenômeno multinacional quando no conjunto das sociedades agrupadas, ou entre elas, houver uma sociedade anônima. A omissão de outras formas de sociedades frustrou, indiscutivelmente, toda a tentativa de disciplinar a ação dos grupos de sociedades.
- (38) ORDONNEAU, Pascal — *"Les multinationales contre les Etats"*. Editions Ouvrières, Paris, 1975. p. 23.
- (39) Em 1960, o Canadá e a América Latina receberam 62% dos investimentos americanos no estrangeiro, parcela impressionante em relação à da Europa — 30% (considerada no seu conjunto) e o da Europa continental — 20%, cf.

- (40) MARTINS, Luciano — *"Nação e corporação multinacional"*. Editora Paz e Terra. Rio, 1975. p. 136.
- (41) Pacto Andino — Assinado pelos países da cordilheira andina, este pacto prevê, entre outros artigos, a só aceitação de empresas que detém uma parte minoritária de ações e que agem exclusivamente no interior das fronteiras dos países signatários. Além da adoção de fórmulas de transferência de propriedade o pacto previu todo um conjunto de medidas que visam subordinar a ação das empresas estrangeiras aos objetivos de uma maior integração econômica e social dos países em questão.
- (42) MARTINS, Luciano, p. cit. 137.
- (43) CAMPOS, Roberto de Oliveira — *"Memorandum to Ambassador Carlos Sans Santamaria, Dr. Raul Prebisch and Walter Sedwitz on Foreign Private Investment in Latin America Development"*, 2 de junho de 1969.
- (44) A firma PEMEX, no México, atingiu com sucesso esta política, no que diz respeito a prospecção e exploração petrolífera, o que nos conduz concluir que outras empresas nacionais daquele país conhecerão o mesmo sucesso. Este sucesso pode se tornar cada vez mais acessível na medida que as técnicas especializadas de exploração se vulgarizam, e que os números de especialistas se torna mais numeroso.
- (45) O Brasil só autoriza a instalação de empresas estrangeiras de transformação se elas se obrigam a adquirir uma parte de seu material ou dos produtos necessários a sua exploração, de empresas genuinamente brasileiras. Assim, acredita limitar as importações e favorecer o desenvolvimento das empresas locais.
- (46) ORDONNEAU, Pascal, op. cit. p. 71.
- (47) VERNON, Raymond. *"Les entreprises multinationales"*. Calson-Levy. Paris. 1973. p. 187, in C.E. Watson. *"Staffing Management Positions in U.S.A."*. Owned Business Subsidiaries in Brazil. p. 9.
- (48) Fonte: Revista *"Conjuntura Econômica"*. Vol. 25, p. 147.
- (49) O *"Acordo de Garantia de Investimentos"* foi assinado em Washington, em 6 de fevereiro de 1965. Ver neste sentido: revista *"Desenvolvimento e Conjuntura"*, n.º 7, julho de 1965, pp. 61 a 79 e a *"Revista Brasileira de Política Internacional"* n.º 33 e 34, março/junho de 1966, pp. 5 a 289.
- (50) Revista Brasileira de Política Internacional — voto contrário do senador Zaire Nunes ao Acordo de Garantia de Investimentos, p. 112 e seguintes.
- (51) ORDONNEAU, Pascal. Op. cit. p. 55.
- (52) MARTINS, Luciano, op. cit. p. 105.
- (53) SCHOOYANS, Michel. *"La présidence Geisel et le pragmatisme responsable"*. Documentation Française, in *"Problèmes d'Amérique Latine"*, n.º 4265, 4266 e 4267, p. 29.
- (54) *"O país pode se considerar feliz se ele continua a atrair os investidores... a curto prazo esta medida não produzirá efeitos na balança de pagamentos. O que pode ocorrer é a entrada de investimentos diretos que certamente melhorarão a credibilidade do país no exterior"*, cf. SCHOOYANS, op. cit., p. 30. A reação do Sr. Delfim Netto vai de encontro a atitude pragmática de Simonsen, quando declarou: *"A decisão de passar aos contratos de risco pode abrir novas possibilidades para manter o ritmo de desenvolvimento econômico do Brasil e contribuir para aliviar a pressão sobre a balança de pagamentos."*
- (55) HARDY, Y. *"De l'euphorie économique au désenchantement"*, in: *Le Monde Diplomatique*, junho 1976, p. 6.
- (56) DUARTE PEREIRA, Osny. *"As multinacionais no Brasil"*. Editora Civilização Brasileira. Rio 1974, p. 185.

- (57) Demonstrando o poder excessivo das multinacionais, o Prof. Théophile de Azeredo Santos, em discurso no Instituto dos Advogados do Brasil, provou que uma palavra da lei havia sido trocada, o que constituía uma fraude manifesta, com vistas a anular o poder que tinha o presidente da República de limitar a presença das multinacionais, nos período de desequilíbrio da balança de pagamentos, ou quando o acesso ao mercado financeiro e ao mercado de capitais se revelasse demais fácil. A fraude foi cometida, o artigo em questão, transformado, mas a lei não foi jamais revista.
- (58) A Comissão Parlamentar de Inquérito foi criada a partir da petição n.º 4/75 de 13 de março de 1975, publicada na Gazeta do Congresso Nacional, Seção I, de 1.º de abril de 1975, p. 777.
- (59) SCHOOYANS, Michel, op. cit. p. 24.

BIBLIOGRAFIA

- (1) BERTIN, Gilles Y. — “Les sociétés multinationales” — *Presses Universitaires de France*, Paris, 1975.
- (2) BROOKE, Michel e REMMERS, Lee — “La stratégie de l’entreprise multinationale” *Editions Sirey*, Paris, 1973.
- (3) CAMPOS, Roberto de Oliveira. “Memorandum to Ambassador Carlos Sanz Santa maria, Dr. Raul Prebisch and Walter Sedwitz, on Foreign Private Investment in Latin America Development”. 2 de junho de 1969.
- (4) DUARTE PEREIRA, Osny. “As multinacionais no Brasil”. Editora Civilização Brasileira. Rio. 1974.
- (5) DUNNING, John — “The multinational enterprise” — *London PEP* — 1975.
- (6) HARDY, Yves. “De l’euphorie économique au désenchantement”. *De Monde Diplomatique*. Paris, junho de 1976.
- (7) LOUSSOUARN, Yvon — “Les conflits de lois en matière de sociétés” — *Librairie du Recueil Sirey*, Paris, 1949.
- (8) MARTINS, Luciano. “Nação e corporação multinacional”. Editora Paz e Terra S.A. 1975.
- (9) ORDONNEAU, Pascal. “Les multinationales contre les Etats”. *Editions Ouvrières*. Paris. 1975.
- (10) SABATIER, Alain — “Les sociétés multinationales” — *Editions de Centurion*, Paris, 1975.
- (11) SCHOOYANS, Michel. “La présidence Geisel et le pragmatisme responsable”. *Documentation Française*, in. “Problèmes d’Amérique Latine”, n.ºs 4265, 4266 4267. Paris. 1976.
- (12) TUGENDHAT, Christopher — “Ces multinationales qui nous gouvernent” — *Editions Bernard Grasset*, Paris, 1971.
- (13) VERNON, Raymond — “Les entreprises multinationales” — *Calmon Lévy*, Paris, 1973.